Udskriftsdato: 2. november 2026 (Gældende)

Betænkning om offentlighedsloven Bind 1

Ministerium: Justitsministeriet

Betænkning om offentlighedsloven Bind 1

KAPITEL 1

Indledning

1. Kommissionens nedsættelse og sammensætning

Den 16. maj 2002 nedsatte regeringen en Offentlighedskommission med den opgave at fremkomme med forslag til en ny samlet offentlighedslov.

Kommissionen fik følgende sammensætning:

Formand:

Folketingets Ombudsmand, professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen

Næstformand:

Landsdommer John Vogter, Vestre Landsret

Medlemmer:

Journalist Kate Bluhme, Dansk Journalistforbund

Kontorchef Pernille Christensen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Administrerende direktør Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening

Advokat Merethe Eckhardt, Danmarks Radio

Redaktionschef Mikkel Hertz, TV2

Generalsekretær Kim Hjerrild, Folkehøjskolernes Forening i Danmark

Statsadvokat Poul Dahl Jensen, Rigsadvokaten

Forbundskonsulent Jette Kammer Jensen, AOF Danmark

Afdelingsforstander, cand. jur. Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole

Kontorchef, cand. jur. Hans Otto Jørgensen, Kommunernes Landsforening

Seniorforsker Ida Elisabeth Koch, Det Danske Center for Menneskerettigheder

Afdelingschef Lars Bay Larsen, Justitsministeriet

Juridisk konsulent Birgitte Lundblad, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Kontorchef Birgit Madsen, Frederiksberg Kommune

Afdelingschef, juridisk rådgiver Sten Frimodt Nielsen, Statsministeriet

Chefkonsulent Bente Olsen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Professor, dr. jur. Steen Rønsholdt, Københavns Universitet

Juridisk konsulent Birgitte Sørensen, Amtsrådsforeningen

Sekretariatsleder Gitte Thomsen, Sammenslutningen af Lokale Radio- og TV-stationer

Afdelingschef Adam Wolf, Finansministeriet

Under kommissionsarbejdet er der sket følgende ændringer i kommissionens sammensætning:

Den 22. maj 2003 udtrådte højesteretsdommer Lars Bay Larsen som medlem af kommissionen og blev afløst af lovråd Jørgen Steen Sørensen.

Den 27. juni 2003 udtrådte seniorforsker Ida Elisabeth Koch som medlem af kommissionen og blev afløst af videnskabelig medarbejder Eva Ersbøll.

Den 8. oktober 2003 udtrådte landsdommer John Vogter som næstformand for kommissionen og blev afløst af landsdommer Oliver Talevski.

Den 30. januar 2004 udtrådte juridisk konsulent Birgitte Lundblad som medlem af kommissionen og blev afløst af kontorchef Henrik Græsdal.

Den 30. august 2004 udtrådte lovråd Jørgen Steen Sørensen som medlem af kommissionen og blev afløst af fungerende lovråd Ole Hasselgaard.

Den 4. januar 2005 udtrådte sekretariatsleder Gitte Thomsen som medlem af kommissionen og blev afløst af direktør Christian Kierkegaard.

Den 23. juni 2005 udtrådte kontorchef Birgit Madsen som medlem af kommissionen og blev afløst af vicekontorchef Vivian Grønvall Petersen.

Den 15. marts 2005 udtrådte afdelingschef Adam Wolf som medlem af kommissionen og blev afløst af afdelingschef Mogens Pedersen.

Den 8. september 2005 udtrådte advokat Merethe Eckhardt som medlem af kommissionen og blev afløst af advokat Kaspar Lindhardt.

Den 11. oktober 2005 udtrådte landsdommer Oliver Talevski som næstformand for kommissionen.

Den 1. november 2005 udtrådte kontorchef Henrik Græsdal som medlem af kommissionen og blev afløst af specialkonsulent Dennis Schnell-Lauritzen.

Fra december 2006 deltog afdelingschef Hans B. Thomsen i kommissionens møder i stedet for kontorchef Pernille Christensen.

Den 9. januar 2007 udtrådte chefkonsulent Dennis Schnell-Lauritzen som medlem af kommissionen og blev afløst af chefkonsulent Hans Høj.

Den 16. juli 2007 udtrådte afdelingschef Sten Frimodt Nielsen som medlem af kommissionen og blev afløst af kommitteret Anne Kristine Axelsson.

Den 31. maj 2008 udtrådte chefkonsulent Bente Olsen som medlem af kommissionen og blev afløst af kontorchef Thorkild Meedom.

Den 30. september 2008 udtrådte advokat Kaspar Lindhardt som medlem af kommissionen og blev afløst af advokat Peter Skov Tvermoes.

Den 7. november 2008 udtrådte chefkonsulent Hans Otto Jørgensen som medlem af kommissionen og blev afløst af kontorchef Vibeke Vinten.

Den 8. oktober 2009 udtrådte afdelingschef Anne Kristine Axelsson som medlem af kommissionen og blev afløst af kommitteret Kristian Korfits Nielsen.

Ved betænkningens afgivelse den 11. november 2009 havde kommissionen herefter følgende sammensætning:

Formand:

Folketingets Ombudsmand, professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen

Medlemmer:

Journalist Kate Bluhme, Dansk Journalistforbund

Administrerende direktør Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening

Seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder

Afdelingschef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet

Redaktionschef Mikkel Hertz, TV2

Områdechef Kim Hjerrild, Københavns Kommune

Kontorchef Hans Høj, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen, Højesteret

Sekretariatschef Jette Kammer Jensen, AOF Danmark

Afdelingsforstander Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole

Direktør Christian Kierkegaard, Danske Specialmedier

Kontorchef Thorkild Meedom, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Kommitteret Kristian Korfits Nielsen, Statsministeriet

Afdelingschef Mogens Pedersen, Finansministeriet

Afdelingschef Vivian Grønvall Petersen, Frederiksberg Kommune

Professor, dr. jur. Steen Rønsholdt, Københavns Universitet

Juridisk chefkonsulent Birgitte Sørensen, Danske Regioner

Afdelingschef Hans B. Thomsen, Indenrigs- og Socialministeriet

Advokat Peter Skov Tvermoes, Danmarks Radio

Kontorchef Vibeke Vinten, Kommunernes Landsforening

Kommissionens sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af:

Kontorchef Mohammed Ahsan, Justitsministeriet

Kommitteret Jon Andersen, Folketingets Ombudsmand

Fuldmægtig Helle Sidenius, Justitsministeriet

Specialkonsulent Nikolaj Stenfalk, Finansministeriet

2. Kommissionens kommissorium

Kommissoriet har følgende ordlyd:

"1. Regeringen har besluttet at nedsætte en offentlighedskommission med den opgave at fremkomme med forslag til en ny samlet offentlighedslov.

Det overordnede sigte skal være at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen.

2. Den gældende offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 1987 (lov nr. 572 af 19. december 1985). Loven afløste den tidligere offentlighedslov fra 1970.

Loven er siden ændret enkelte gange. Bl.a. blev der i 1998 gennemført en ændring af reglerne om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager.

Loven regulerer den almindelige adgang for offentligheden til efter begæring at få aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter. De særlige regler om aktindsigt for den, der er part i en afgørelsessag, findes således ikke i offentlighedsloven, men i forvaltningslovens kap. 4.

Endvidere findes der regler om aktindsigt i særlovgivningen, herunder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger og lov om patienters retsstilling.

3. Offentlighedsloven indebærer, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. lovens § 4, stk. 1.

Der kan ikke stilles krav om, at den pågældende har en særlig interesse i de dokumenter, der søges aktindsigt i, men begæringen skal angive de dokumenter eller den sag, som vedkommende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. § 4, stk. 3.

Loven indeholder samtidig en række undtagelser til den anførte hovedregel.

For det første er en række sagstyper ikke omfattet af loven, jf. nærmere § 2. Det gælder sager inden for strafferetsplejen, sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste samt – i et vist omfang – andre personalesager og sager om lovgivning.

For det andet er visse dokumenttyper som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt, jf. nærmere lovens §§ 7 og 10. Disse undtagelser er relevante i det omfang, den pågældende sag ikke som sådan – i kraft af de regler, der er omtalt ovenfor – falder uden for lovens anvendelsesområde. De nævnte dokumenttyper vedrører bl.a. interne arbejdsdokumenter, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for sådanne møder.

For det tredje er der visse oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, selv om hverken den pågældende sag eller det pågældende dokument som sådan er undtaget, jf. nærmere lovens §§ 12 og 13. Det gælder bl.a. oplysninger om enkeltpersoners private forhold (§ 12, stk. 1, nr. 1) og oplysninger, som det af nærmere angivne grunde er nødvendigt at hemmeligholde, f.eks. af hensyn til statens sikkerhed (§ 13, stk. 1, nr. 1), rigets udenrigspolitiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 2) eller andre private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 13, stk. 1, nr. 6).

Endvidere er retten til aktindsigt efter lovens § 14 begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder dog ikke for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven og forvaltningsloven.

Efter princippet om meroffentlighed kan en forvaltningsmyndighed – med respekt af tavshedspligten – vælge at give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden efter det ovenfor anførte er forpligtet til, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt.

Endelig indeholder offentlighedsloven nærmere regler for behandlingen og afgørelsen af sager om aktindsigt, herunder om i hvilken form aktindsigt i givet fald skal meddeles, jf. nærmere §§ 15 og 16.

4. I de senere år har der ved en række lejligheder været rejst spørgsmål om en generel revision af offentlighedsloven. Det er bl.a. sket ved henvendelser og diskussionsoplæg fra medierne og deres sammenslutninger og i forbindelse med behandlingen i Folketinget af forslag til folketingsbeslutninger mv.

En række centrale spørgsmål af betydning for retten til aktindsigt har i den forbindelse været fremhævet. Af disse kan bl.a. nævnes:

- Offentlighedsloven gælder i dag som udgangspunkt ikke umiddelbart for institutioner, der drives i selskabsform, heller ikke for selskaber, der er 100 % statsejede. Således er f.eks. A/S Storebæltsforbindelsen ikke omfattet af loven. Som det er tilfældet efter lov om Københavns Havn A/S, kan offentlighedsloven imidlertid ved særlig lov være sat i kraft for den pågældende institution.

Baggrunden for det nævnte udgangspunkt er, at en beslutning om at organisere en institution som et statsejet selskab ofte er udtryk for, at der skal gælde de samme vilkår som dem, der gælder for det private erhvervsliv, ligesom beslutningen kan være et led i en egentlig privatisering af den pågældende institution. En ordning, hvorefter offentlighedsloven generelt gælder for sådanne selskaber, har været anset for egnet til at modvirke disse formål.

Det har imidlertid været anført, at offentlige opgaver i stadigt større omfang henlægges til selskaber af den nævnte karakter, og at det giver anledning til betænkeligheder, at sådan virksomhed dermed uden videre "trækkes ud" af offentlighedsloven.

- Offentlighedsloven gælder i dag ikke umiddelbart for private firmaer mv., der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Det har været anført, at offentlig forvaltningsvirksomhed i stadigt større omfang udliciteres til private firmaer, og at det – på samme måde som med hensyn til offentlige selskaber, jf. ovenfor – giver anledning til betænkeligheder, at sådan virksomhed dermed ikke længere vil være omfattet af offentlighedsloven.

- Offentlighedsloven indebærer ikke nogen pligt for forvaltningen til at udarbejde åbne postlister, dvs. offentlige fortegnelser over en myndigheds ind- og udgående post. Det oprindelige forslag til den gældende lov indeholdt ganske vist en bestemmelse, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte, at myndighederne skulle udarbejde sådanne postlister. Bestemmelsen udgik imidlertid under lovforslagets behandling i Folketinget.

Der har i de senere år været iværksat en række forsøgsordninger med åbne postlister, både i centraladministrationen og i kommunerne.

Det har været anført, at en ordning med åbne postlister vil give navnlig medierne bedre muligheder for at blive opmærksomme på eksistensen af sager, som der kunne være interesse for at søge aktindsigt i. Det har samtidig været anført, at en sådan ordning må etableres under hensyntagen til almindelige hensyn til borgernes privatsfære, herunder reglerne om tavshedspligt vedrørende oplysninger om enkeltpersoners forhold.

- Offentlighedsloven er blevet til på et tidspunkt, hvor digital kommunikation ikke spillede nær den samme rolle som i dag.
Der har derfor – bl.a. i sammenhæng med de øvrige projekter, som regeringen har iværksat om anvendelse af digital kommunikation i forvaltningen – været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven er i tråd med den øgede brug af moderne informationsteknologi i samfundet.

Det har i den forbindelse bl.a. været anført, at offentlighedsloven ikke udtrykkeligt giver ret til at fremsætte begæringer om aktindsigt digitalt (f.eks. ved e-mail), og at loven heller ikke udtrykkeligt giver myndighederne pligt til at meddele aktindsigten digitalt i tilfælde, hvor dette ønskes af den pågældende. Endvidere har der været rejst spørgsmål om egentlig on-line adgang til aktindsigt, således at offentligheden uden videre kan få digital adgang til visse typer af sager og dokumenter.

- Offentlighedsloven regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang myndighederne har pligt til at imødekomme begæringer om aktindsigt fra borgerne. Loven indebærer således ingen pligt for myndighederne til af egen drift at offentliggøre dokumenter.

Det har været anført, at det kan være nærliggende at overveje en ordning, hvorefter myndighederne i videre omfang end i dag selv skal offentliggøre visse typer af dokumenter på f.eks. Internettet. Der kunne på udvalgte områder bl.a. være tale om mødedagsordener, mødereferater, virksomhedsregnskaber og redegørelser mv.

Til støtte herfor har det været fremhævet, at en sådan ordning kunne gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse.

5. Også i myndighedernes praksis har offentlighedsloven på en række områder givet anledning til tvivlsspørgsmål eller spørgsmål om hensigtsmæssigheden af de gældende regler.

I den forbindelse kan følgende problemstillinger nævnes:

- Efter lovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Der gælder således et krav om konkretisering (identifikation) af de pågældende dokumenter.

Det er derfor en grundbetingelse for at få aktindsigt, at den pågældende har i hvert fald et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Det er endvidere en betingelse, at den pågældende kan give de oplysninger, der efter indretningen af myndighedens journaler og registre mv. er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til sagen.

Det har i praksis i en række tilfælde givet anledning til tvivl, hvilke nærmere krav der kan stilles til den nævnte konkretisering. Det gælder bl.a. ved såkaldte "massebegæringer", hvor den pågældende f.eks. anmoder om aktindsigt i alle sager af en bestemt type, som i et givent tidsrum har været under behandling i vedkommende myndighed. Sådanne begæringer vil ofte – i det omfang, de skal tages under behandling – indebære et meget omfattende ressourceforbrug hos myndigheden, og der har derfor vist sig et behov for en nærmere undersøgelse og vurdering af spørgsmålet.

- Efter offentlighedslovens § 7 er interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Baggrunden herfor er hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces.

Brevveksling mellem forskellige myndigheder kan ikke undtages som interne arbejdsdokumenter. Det betyder f.eks., at brevveksling mellem forskellige ministerier som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Det samme gælder i almindelighed brevveksling mellem et ministeriums departement på den ene side og dets styrelser og direktorater på den anden side.

I lyset af den udvikling, som der i de senere år har været i centraladministrationens samarbejdsstrukturer – og som bl.a. har medført en øget anvendelse af mere smidige tværministerielle samarbejdsformer samt en øget inddragelse af direktoraters og styrelsers ekspertise i forbindelse med behandlingen af generelle projekter og sagskomplekser – har der undertiden været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven fortsat yder den fornødne beskyttelse af hensynet til den interne beslutningsproces, der som nævnt ligger bag den gældende bestemmelse i § 7.

- Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og er navnlig blevet anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige.

Den nærmere rækkevidde af bestemmelsen har imidlertid givet anledning til tvivl, og der har derfor vist sig et behov for en nærmere undersøgelse og vurdering af spørgsmålet.

6. Det er nu 15 år siden, at offentlighedsloven trådte i kraft, og loven fungerer i dag i et samfund, der på en række områder er meget forskelligt fra det, som loven blev til i.

Bl.a. som følge heraf har der jævnligt været peget på spørgsmål og problemstillinger af central betydning i forhold til loven, og også i myndighedernes praksis har loven på væsentlige områder givet anledning til tvivlsspørgsmål og overvejelser. Der henvises bl.a. til det, der er anført under pkt. 4 og 5 ovenfor.

På den baggrund finder regeringen, at tiden er inde til at nedsætte en offentlighedskommission, der skal forberede en samlet revision af offentlighedsloven med det overordnede sigte, der er anført ovenfor under pkt. 1.

Kommissionen skal beskrive gældende ret på området og overveje, i hvilket omfang der er behov for lovændringer. Kommissionen skal i den forbindelse vurdere og beskrive de økonomiske og administrative konsekvenser af sådanne ændringer.

Kommissionen skal inddrage erfaringer fra andre relevante lande, herunder Norge og Sverige.

Kommissionens arbejde skal ikke kun omfatte de spørgsmål og problemstillinger, der er omtalt under pkt. 4 og 5 ovenfor, men alle spørgsmål med tilknytning til offentlighedsloven, som kommissionen finder relevante.

På grundlag heraf skal kommissionen fremkomme med et forslag til en ny samlet offentlighedslov. Kommissionen kan i tilknytning hertil fremkomme med forslag til ændringer i anden lovgivning, herunder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

7. Kommissionens formand er professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen. Næstformand er landsdommer John Vogter, Vestre Landsret.

Kommissionen sammensættes i øvrigt således:

Et medlem udpeget efter indstilling fra Statsministeriet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Finansministeriet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Økonomi- og Erhvervsministeriet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Et medlem udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Rigsadvokaten
Et medlem udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening
Et medlem udpeget efter indstilling fra Amtsrådsforeningen i Danmark
Et medlem udpeget efter fælles indstilling fra Københavns og Frederiksberg Kommune
Et medlem udpeget efter fælles indstilling fra Københavns Universitet og Århus Universitet
Et medlem udpeget efter indstilling fra Danske Dagblades Forening
Et medlem udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund
Et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Journalisthøjskole
Et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Radio
Et medlem udpeget efter indstilling fra TV 2
Et medlem udpeget efter indstilling fra Sammenslutningen af lokale radio- og tv-stationer i Danmark

To medlemmer udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd
Et medlem udpeget efter indstilling fra Det Danske Center for Menneskerettigheder

Kommissionen kan i forbindelse med sit arbejde afholde møder og drøfte spørgsmål med repræsentanter for andre berørte myndigheder og organisationer mv.

Kommissionens sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet i samarbejde med ombudsmandsinstitutionen og på relevante områder Finansministeriet."

3. Kommissionens arbejde og arbejdsform

3.1. Kommissionens arbejde har bestået i udarbejdelse af et forslag til en ny samlet offentlighedslov. For en kort gennemgang af hovedelementerne i kommissionens udkast til en ny offentlighedslov henvises til betænkningens kapitel 2.

Kommissionen har afholdt 49 møder.

Kommissionen valgte på sit 9. møde den 19. december 2003 at nedsætte en arbejdsgruppe under kommissionen, der har afholdt 18 møder.

Arbejdsgruppen har drøftet en række nærmere angivne problemstillinger, der efterfølgende er blevet drøftet af den samlede kommission.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning: Hans Gammeltoft Hansen (formand), Ebbe Dal, Oluf Jørgensen, Jørgen Steen Sørensen, Oliver Talevski og Adam Wolf.

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om aktindsigt i interne og eksterne sagkyndige vurderinger samt spørgsmålet om beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedslovens undtagelsesregler fortsat bør baseres på et dokumentbegreb og på oplysningstyper, eller om dokumentbegrebet bør forlades, således at undtagelser fra retten til aktindsigt i fremtiden alene baseres på oplysningstyper.

Derudover har arbejdsgruppen drøftet spørgsmålet om offentlighedslovens anvendelsesområde, herunder i hvilket omfang lovens regler bør gælde for (private/offentlige) selskaber, der varetager opgaver vedrørende forsyningsvirksomhed.

Arbejdsgruppen har også behandlet spørgsmålet om førelse af en postliste på den enkelte myndigheds hjemmeside.

Endelig har arbejdsgruppen drøftet spørgsmålet om behandling af anmodninger om aktindsigt mv. samt adgangen til at påklage aktindsigtsafgørelser mv.

Ved afslutningen af sit arbejde i 2009 havde arbejdsgruppen følgende sammensætning: Hans Gammeltoft-Hansen (formand), Anne Kristine Axelsson, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Ole Hasselgaard, Oluf Jørgensen, Mogens Pedersen, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten.

3.2. Ifølge kommissoriet kunne kommissionen til brug for sit arbejde afholde møder og drøfte spørgsmål med repræsentanter for berørte myndigheder og organisationer mv.

På det 4. møde i kommissionen den 12. marts 2003 redegjorde en repræsentant fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen for aktieselskabslovens regler om offentlighed mv.

Den 8. marts 2004 redegjorde repræsentanter fra Nordjyllands Amt på det 11. kommissionsmøde for amtets erfaringer med brugen af elektronisk tilgængelige, åbne postlister.

På det 15. kommissionsmøde den 4. oktober 2004 holdt repræsentanter fra Dicar et oplæg om behovet for elektronisk aktindsigt.

På det 16. møde i kommissionen den 18. november 2004 gennemgik en repræsentant fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling et notat om PSI-direktivet (direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer).

I forbindelse med kommissionens 38. møde den 21. april 2008 blev der afholdt et seminar om databaser. Under seminaret deltog repræsentanter fra Finansministeriet, Kommunedata, SAS Institute, Direktoratet for FødevareErhverv, Multidata, Danmarks Statistik, Datatilsynet og Kaas & Mulvad.

København den 11. november 2009

Kate Bluhme	Ebbe Dal	Eva Ersbøll
Hans Gammeltoft-Hansen (formand)	Ole Hasselgaard	Mikkel Hertz
Kim Hjerrild	Hans Høj	Poul Dahl Jensen
Jette Kammer Jensen	Oluf Jørgensen	Christian Kierkegaard
Thorkild Meedom	Kristian Korfits Nielsen	Mogens Pedersen
Vivian Grønvall Petersen	Steen Rønsholdt	Birgitte Sørensen
Hans B. Thomsen	Peter Skov Tvermoes	Vibeke Vinten

Mohammed Ahsan

(sekretær)

Jon Andersen

(sekretær)

Helle Sidenius

(sekretær)

Nikolaj Stenfalk

(sekretær)

KAPITEL 2

Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag

1. Indledning

Som et resultat af sit arbejde har kommissionen – i overensstemmelse med den opgave, der følger af kommissoriet – udarbejdet et udkast til en ny samlet offentlighedslov, der er indeholdt i betænkningens kapitel 27. Der er bortset fra enkelte elementer enighed i kommissionen om det foreslåede lovudkast.

Kommissionen har fundet det hensigtsmæssigt i et indledende kapitel at foretage en kortfattet gennemgang af hovedelementerne i kommissionens udkast til en ny offentlighedslov. Gennemgangen er udarbejdet således, at der under pkt. 3 foretages en kort omtale af de enkelte hovedelementer med henvisning til den relevante bestemmelse i kommissionens lovudkast.

Der er i forbindelse med den nævnte gennemgang ikke redegjort for de nærmere overvejelser, der ligger bag det enkelte forslag, ligesom indholdet heraf ikke er beskrevet detaljeret. Herom henvises til dels det eller de kapitler i betænkningen, hvor det pågældende element er behandlet nærmere – under pkt. 3 er der henvist til det relevante kapitel i en parentes – dels bemærkningerne til lovudkastets bestemmelser. I de få tilfælde, hvor der ikke foreligger enighed i kommissionen om det enkelte element, er dette nævnt under pkt. 3.

Under pkt. 4 gives en sammenfattende oversigt over, hvilke elementer i kommissionens lovudkast der ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs grundlæggende princip om åbenhed i den offentlige forvaltning, samt hvilke elementer der kan siges at udgøre en begrænsning i forhold til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov.

Forinden den nævnte gennemgang og sammenfatning af hovedelementerne i kommissionens lovudkast, er der under pkt. 2 foretaget en kortfattet beskrivelse af indholdet af betænkningens kapitler.

2. Betænkningens indhold

En række af betænkningens kapitler indledes med en udførlig beskrivelse af gældende ret i forhold til de problemstillinger, der behandles i de pågældende kapitler. Beskrivelsen tjener hovedsageligt to formål. For det første udgør beskrivelsen af gældende ret et (nødvendigt) grundlag for kommissionens overvejelser om, i hvilket omfang der er behov for at ændre retstilstanden i forhold til det beskrevne spørgsmål. For det andet vil beskrivelsen kunne tjene som et bidrag til fortolkningen af lovudkastets bestemmelser i de tilfælde, hvor offentlighedsloven foreslås videreført uændret eller blot præciseret (eventuelt med minimale ændringer) med henblik på at kodificere gældende ret.

Betænkningens **kapitel 3** indeholder en kort skildring af offentlighedslovens tilblivelseshistorie.

Betænkningens **kapitel 4** indeholder dels en oversigt over bestemmelserne i den gældende offentlighedslov, dels en detaljeret sammenfatning af gældende ret, der bygger på den beskrivelse heraf, der er indeholdt i kapitel 9-26.

I **kapitel 5** redegøres der for de specifikke regler om aktindsigt mv., der gælder ved siden af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Der foretages således en gennemgang af de nævnte regler i forvaltningsloven, sundhedsloven, miljøoplysningsloven, persondataloven, arkivloven og retsplejeloven. Der gives også en beskrivelse af forholdet mellem offentlighedsloven og de enkelte særlige regelsæt om aktindsigt mv.

I betænkningens **kapitel 6** gives der en redegørelse for nogle udvalgte udenlandske offentlighedsordninger. Redegørelsen er særlig udførlig for så vidt angår de svenske, norske og finske offentlighedsregler.

Betænkningens **kapitel 7** om offentlighedsprincippet på internationalt plan indeholder en beskrivelse af reglerne om aktindsigt i EU (forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets

og Kommissionens dokumenter) samt en gennemgang af Europarådets rekommandation fra 2002 om aktindsigt i officielle dokumenter.

Betænkningens **kapitel 8** indeholder en redegørelse for, hvilke formål en almindelig offentlighedsordning bør varetage, ligesom kapitlet indeholder kommissionens overvejelser om, hvorvidt der i en ny offentlighedslov bør indsættes en formålsbestemmelse, hvor de formål en offentlighedsordning varetager, er angivet.

I betænkningens **kapitel 9** gives der en udførlig redegørelse for offentlighedslovens anvendelsesområde. I kapitlet behandles bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedslovens anvendelsesområde fortsat som udgangspunkt bør være baseret på et formelt (organisatorisk) kriterium, eller om det vil være hensigtsmæssigt at erstatte eller supplere med et materielt (funktionelt) kriterium, hvor der ved afgrænsningen af lovens anvendelsesområde lægges vægt på, om det pågældende organ udøver "offentlig forvaltningsvirksomhed". I kapitlet har kommissionen i øvrigt navnlig overvejet, i hvilket omfang lovens anvendelsesområde bør udvides til også at omfatte offentligt ejede selskaber og private institutioner, foreninger mv.

Betænkningens **kapitel 10** indeholder en vurdering af, hvilke dokumenter der bør være omfattet af retten til aktindsigt, herunder om dokumentbegrebet fortsat bør være teknologineutralt. Kapitlet indeholder bl.a. kommissionens overvejelser med hensyn til, i hvilket omfang e-mails og sms-beskeder bør være omfattet af lovens dokumentbegreb, samt i hvilket omfang der bør gælde en ret til aktindsigt i myndighedernes journaler mv.

I **kapitel 11** behandles spørgsmålet om den teknologiske udviklings betydning for omfanget og karakteren af retten til indsigt. Kapitlet indeholder bl.a. en nærmere gennemgang af den offentlige forvaltnings databaser samt den teknologiske opbygning heraf. I kapitlet har kommissionen overvejet, om der bør indføres en adgang til indsigt i selve databasen (rådata). Kommissionen har også overvejet, om der bør indføres en adgang for offentligheden til at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i myndighedens databaser (dataudtræk), samt kræve indsigt i den såkaldte databeskrivelse, der knytter sig til den enkelte database.

Betænkningens **kapitel 12** indeholder en gennemgang af, om der gælder og bør gælde nogle betingelser for at benytte offentlighedslovens regler om aktindsigt. I kapitlet har kommissionen således navnlig overvejet, i hvilket omfang det såkaldte identifikationskrav bør videreføres i den nye offentlighedslov. Kommissionen har i forlængelse heraf også overvejet, i hvilket omfang ressourcemæssige forhold bør kunne begrunde et afslag på en anmodning om aktindsigt.

I betænkningens **kapitel 13** gives der en redegørelse for den pligt, der gælder for myndighederne til bl.a. at tage notat af mundtligt modtagne oplysninger i afgørelsessager. I kapitlet har kommissionen bl.a. overvejet, om notatpligten bør udstrækkes til andre sager end afgørelsessager.

Betænkningens **kapitel 14** indeholder en redegørelse for, hvilke beskyttelsesinteresser der bør kunne tillægges en sådan betydning, at der i offentlighedsloven fastsættes undtagelsesbestemmelser, der fraviger offentlighedslovens udgangspunkt om aktindsigt. I den sammenhæng redegøres også for, hvorledes lovens undtagelsesbestemmelser efter kommissionens opfattelse bør udformes og affattes.

I betænkningens **kapitel 15** behandles spørgsmålet om, hvilke sager der er og bør være undtaget fra retten til aktindsigt. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. behandlet spørgsmålet om, hvorvidt sagsbegrebet kan afgrænses nærmere, samt hvilke "kriterier" der skal være opfyldt, for at et bestemt sagsområde generelt bør kunne undtages fra retten til aktindsigt.

Betænkningens **kapitel 16** om dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt indeholder bl.a. en udførlig redegørelse for det nærmere omfang af den gældende og den i lovudkastet foreslåede adgang til at undtage interne dokumenter fra retten til aktindsigt. Herudover foretages der en nærmere undersøgelse og vurdering af, om den gældende offentlighedslov i lyset af bl.a. udviklingen af centraladministrationens samarbejdsstrukturer fortsat yder den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Endvidere behandles bl.a. spørgsmålet om, i hvilket omfang den såkaldte ekstraheringspligt bør udvides til at omfatte interne faglige vurderinger.

I betænkningens **kapitel 17** behandles spørgsmålet om, hvilke oplysninger der er og bør være undtaget fra retten til aktindsigt. Herudover behandles spørgsmålet om, i hvilket omfang myndighederne bør være forpligtet til at udlevere oplysninger, der kan undtages, hvis det er muligt i tilstrækkeligt grad at anonymisere oplysningerne.

I betænkningens **kapitel 18** behandles spørgsmålet om, i hvilket omfang pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt er begrænset af lovgivningens særlige og almindelige regler om tavshedspligt. I kapitlet redegøres der også for kommissionens opfattelse med hensyn til det nærmere samspil mellem de almindelige tavshedspligtbestemmelser og offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Betænkningens **kapitel 19** indeholder en kortfattet redegørelse for det nærmere omfang af retten til egenacces, det vil sige retten for en person til at få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv, der er indeholdt i en sags dokumenter.

Betænkningens **kapitel 20** indeholder bl.a. kommissionens overvejelser om, hvorvidt der er grund til at formulere det såkaldte meroffentlighedsprincip således, at det i offentlighedsloven fastsættes, at myndighederne har pligt til at overveje, om der kan meddeles meroffentlighed. Kapitlet indeholder også kommissionens overvejelser vedrørende spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side meroffentlighedsprincippet og på den anden side lovgivningens regler om tavshedspligt samt videregivelsesreglerne i persondataloven.

I betænkningens **kapitel 21** behandles spørgsmålet om, hvilken myndighed der bør have kompetencen til at træffe afgørelsen i forhold til en aktindsigtsanmodning samt spørgsmålet om, til hvilken myndighed en aktindsigtsafgørelse bør kunne påklages. Kapitlet indeholder også kommissionens overvejelser om, hvorvidt der bør etableres et særligt klageorgan, der skal behandle klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt.

Betænkningens **kapitel 22** indeholder kommissionens overvejelser vedrørende bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde tidsfrister for behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv., om aktindsigten bør kunne forlanges gennemført på en bestemt måde, og om der i den forbindelse bør kunne opkræves betaling.

I betænkningens **kapitel 23** behandles spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne bør pålægges en pligt til at udfærdige såkaldte (åbne) postlister, dvs. offentlige fortegnelser, der indeholder oplysninger om de dokumenter, som den pågældende myndighed har enten modtaget eller afsendt i en vis periode.

I betænkningens **kapitel 24** behandles spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne bør være forpligtet til løbende af egen drift på myndighedens internet-hjemmeside at offentliggøre visse typer af dokumenter.

Betænkningens **kapitel 25** indeholder kommissionens overvejelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der i offentlighedsloven bør fastsættes en pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, hvilket vil sige, at dokumenterne undergives en løbende og systematisk registrering i

et journalsystem eller lignende. Endvidere behandles spørgsmålet om, hvorvidt Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven på internettet bør etablere en såkaldt offentlighedsportal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

I betænkningens **kapitel 26** behandles spørgsmålet om, hvorvidt kommissionens udkast til en ny offentlighedslov i givet fald vil give anledning til ændringer i de specifikke regler om aktindsigt mv., der gælder i forvaltningsloven, sundhedsloven, miljøoplysningsloven, persondataloven, arkivloven og retsplejeloven.

Betænkningens **kapitel 27** indeholder kommissionens udkast til en ny samlet offentlighedslov med bemærkninger til udkastets enkelte bestemmelser.

3. Hovedelementerne i kommissionens lovudkast

Som nævnt ovenfor under pkt. 1, har kommissionen udarbejdet et udkast til en ny samlet offentlighedslov, der er indeholdt i betænkningens kapitel 27. I det følgende foretages en gennemgang af de hovedelementer i lovudkastet, der er nye i forhold til den gældende offentlighedslov.

3.1. Formålsbestemmelse (kapitel 8)

Kommissionen foreslår, at der indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, som med udgangspunkt i lovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen angiver de grundlæggende hensyn og formål, som offentlighedsloven varetager. I den foreslåede bestemmelse (lovudkastets § 1, stk. 1) fremhæves det således, at offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.

I tilknytning hertil foreslås der indsat en bestemmelse, hvor det fastsættes, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at de nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger (lovudkastets § 1, stk. 2).

3.2. Lovens anvendelsesområde (kapitel 9)

Kommissionens lovudkast indeholder forslag til en udvidelse af lovens organisatoriske anvendelsesområde på visse nærmere angivne områder. Således er det foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler også skal gælde for KL og Danske Regioner (lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3) samt for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted (lovudkastets § 5).

Herudover er det i lovudkastet foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om et børsnoteret selskab (lovudkastets § 4, stk. 1). Det foreslås desuden, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren – og også efter forhandling med KL og Danske Regioner, hvis det er et kommunalt eller regionalt ejet selskab – kan fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene (lovudkastets § 4, stk. 2).

Endelig foreslår kommissionen, at en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed mv., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal sikre sig, at den pågældende virksomhed mv. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne (lovudkastets § 6).

3.3. Identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug (kapitel 12)

Lovudkastet indeholder et forslag til en delvis ændring af det gældende krav om, at den aktindsigtssøgende skal identificere de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (det såkaldte identifikationskrav). Det er således foreslået, at det ikke længere skal være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i. Der foreslås dog samtidigt indført et nyt (identifikations) krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i (lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2).

Endvidere er det foreslået, at en forvaltningsmyndighed – uanset at identifikationskravet er opfyldt – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1).

3.4. Dataudtræk og databeskrivelse (kapitel 13)

Efter den nuværende offentlighedsordning gælder der alene en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, men derimod ikke myndighedernes databaser, herunder elektroniske registre.

I lovudkastet foreslås det, at retten til aktindsigt fortsat ikke skal omfatte forvaltningsmyndighedernes databaser, men som noget nyt foreslås der indført en ret til at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, såkaldt dataudtræk (lovudkastets § 11). Denne ret gælder dog under betingelse af, at dataudtrækket kan foretages ved enkle kommandoer (dvs. uden brug af væsentlige ressourcer), og at udtrækket, hvis det indeholder "fortrolige" oplysninger omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold), kan anonymiseres ved enkle kommandoer.

Herudover foreslås der indført en adgang til at få indsigt i såkaldte databeskrivelser (lovudkastets § 12), dvs. bl.a. information om, hvilke typer af oplysninger der indgår i en database samt information om, hvilke formater en database anvender.

3.5. Forsøgsordning med en åben postliste (kapitel 23)

Kommissionen foreslår, at der indføres en forsøgsordning, hvorefter som det mindste et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region eller i en større kommune skal føre en såkaldt postliste på den enkelte myndigheds hjemmeside på internettet (lovudkastets § 16, stk. 1). En postliste er en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden.

I tilknytning hertil foreslås det, at postlisten skal indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet, en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold samt journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse (lovudkastets § 16, stk. 2).

Endvidere foreslås det, at en uafhængig ekspertgruppe tre år efter forsøgsordningens etablering skal evaluere ordningen med henblik på, at der kan tages stilling til, i hvilket omfang ordningen skal gøres permanent, herunder om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser mv. Lovudkastet indeholder derfor en revisionsbestemmelse (lovudkastets § 44).

3.6. Pligtmæssig journalisering (kapitel 25)

Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post. I lovudkastet foreslås en nærmere lovregulering af journaliseringsspørgsmålet. Grundlæggende foreslås det, at et dokument skal journaliseres, hvis det har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt, og at dokumentet skal journaliseres snarest muligt efter dets modtagelse eller afsendelse (lovudkastets § 15, stk. 1).

I tilknytning hertil foreslås det, at journalsystemet skal indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold (lovudkastets § 15, stk. 3).

3.7. Aktiv informationspligt (kapitel 15 og 24)

Det foreslås, at ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på de nævnte myndigheders internethjemmesider skal give borgerne information om deres virksomhed, såkaldt aktiv information (lovudkastets § 17).

Særligt for så vidt angår ministres udgifter og aktiviteter er der enighed i kommissionen om, at disse oplysninger bør offentliggøres.

I den forbindelse har et mindretal i *kommissionen (Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* foreslået, at der sker en lovfæstelse af ministres aktive informationspligt, således at det i offentlighedsloven (lovudkastets § 17) fastsættes, dels at ministerielle departementer på internettet skal give borgerne information om ministres udgifter, aktiviteter og modtagne gaver, dels at justitsministeren skal fastsætte nærmere retningslinjer vedrørende den nævnte informationspligt.

Et flertal i kommissionen *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* finder dog, at spørgsmålet om offentliggørelse af ministres udgifter og aktiviteter, i lyset af den politiske aftale bag den gældende bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., om indførelsen af en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og aktiviteter, bør kunne reguleres af de aftalende parter under hensyntagen til skiftende tiders behov, og at der således ikke er grund til i den nævnte henseende at foretage en lovfæstelse af ministrenes aktive informationspligt.

3.8. Offentlighedsportal (kapitel 24)

I lovudkastet foreslås det, at Justitsministeriet på internettet skal føre en såkaldt offentlighedsportal, der skal indeholde nærmere information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Den nævnte portal skal således indeholde love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne (lovudkastets § 18).

3.9. Meroffentlighedsprincippet (kapitel 20)

Kommissionen har i lovudkastet foreslået, at offentlighedslovens bestemmelse om meroffentlighed ændres således, at det af bestemmelsen fremgår, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlin-

gen af en anmodning om aktindsigt har pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 14, stk. 1).

Herudover foreslås det, at meroffentlighedsprincippet også skal finde direkte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (lovudkastets § 14, stk. 2).

3.10. Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (kapitel 15-17)

I kommissionens lovudkast foreslås de hidtidige undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven i vidt omfang videreført. Der er dog enkelte forslag til ændringer af de gældende bestemmelser.

3.10.1. Kommissionens lovudkast indeholder således følgende forslag vedrørende lovens undtagelsesbestemmelser, der indebærer en udvidelse af retten til aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov:

Det foreslås, at der i straffesager – der efter den gældende ordning i det hele er undtaget fra aktindsigt – skal være adgang til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovudkastets § 19, stk. 2).

Endvidere foreslås det, at der i personale- og ansættelsessager – der i udgangspunktet fortsat skal være undtaget fra aktindsigt – skal være adgang til indsigt i den øverste ledelseskontrakt i forhold til de oplysninger, som en sådan kontrakt indeholder om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer (lovudkastets § 21, stk. 4).

Herudover foreslås det, at der skal gælde en ret til aktindsigt i interne dokumenter i endelig form, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder (lovudkastets § 26, nr. 5).

Det foreslås også, at indenrigs- og socialministeren efter forhandling med KL og Danske Regioner kan fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form (lovudkastets § 23, stk. 3).

3.10.2. Vedrørende lovens undtagelsesbestemmelser indeholder lovudkastet følgende forslag, der indebærer en indskrænkning af retten til aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov:

Der foreslås indført en bestemmelse, hvorefter der – bortset fra sager om konkrete forvaltningsafgørelser mv. – som udgangspunkt ikke er ret til aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier, mellem styrelser, mellem et ministerium og en underliggende styrelse eller mellem et ministerium og en styrelse under et andet ministerium (lovudkastets § 24).

Kommissionens flertal *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* foreslår, at der indsættes en bestemmelse om, at der ikke er ret til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastets § 27, nr. 2).

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard, Steen Rønsholdt og Peter Skov Tvermoes)* finder derimod ikke, at der i offentlighedsloven bør indsættes en bestemmelse af den omhandlede karakter.

Kommissionen foreslår endvidere, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med øko-

nomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer (lovudkastets § 25).

Et flertal i kommissionen *(Eva Ersbøll, Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* foreslår, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte sager om førelse af en kalender (lovudkastets § 22).

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* finder ikke, at alle sager om førelse af en kalender bør være undtaget fra retten til aktindsigt.

I øvrigt skal det tilføjes, at det som en kodifikation af gældende ret foreslås, at forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter kan undtages fra aktindsigt, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de nævnte interesser (lovudkastets § 33, nr. 4).

3.11. Interne faglige vurderinger og rådgivningsdokumenter (kapitel 16)

Der foreslås en ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.).

I forhold til det kommunale og regionale område finder kommissionens flertal *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)*, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgår og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Det nævnte flertal (bortset fra Steen Rønsholdt) finder endvidere, at bestemmelsen ikke omfatter planer og regulativer, som kommuner og regioner efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard, Steen Rønsholdt og Peter Skov Tvermoes)* finder ikke, at retten til aktindsigt i disse vurderinger i forhold til kommuner og regioner skal begrænses, således at den ikke vil gælde ved lovpligtige planer, og (bortset fra Steen Rønsholdt) at den betinges af, at formidling er sket til politiske organer.

Kommissionens flertal *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* har foreslået, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der f.eks. indgår i en sag om et fremsat lovforslag, ikke gælder, hvis vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for (den direkte) ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt.).

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* finder ikke, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form bør begrænses på den anførte måde.

3.12. Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv. (kapitel 21-22)

Det foreslås, at anmodninger om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser som udgangspunkt skal være færdigbehandlet 7 arbejdsdage efter, at de er modtaget (lovudkastets § 36, stk. 2 og 3).

Endvidere foreslås det, at en aktindsigtsafgørelse skal kunne påklages særskilt og direkte til den øverste administrative klageinstans, som den underliggende sag, hvis dokumenter der anmodes om aktindsigt i, kan indbringes for (lovudkastets § 37, stk. 1). Det vil sige, at eventuelle mellemliggende administrative klageinstanser skal springes over.

I tilknytning hertil foreslås der indført en såkaldt remonstrationsordning, der indebærer, at en klage over en afgørelse om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser skal fremsendes til den myndighed, hvis afgørelse der klages over. Denne myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen (lovudkastets § 37, stk. 2 og 5).

Herudover foreslås det, at den administrative klageinstans som udgangspunkt skal færdigbehandle en klage over en afgørelse om aktindsigt, om dataudtræk eller om indsigt i en databeskrivelse inden 20 arbejdsdage efter klagens modtagelse (lovudkastets § 37, stk. 3 og 5).

Desuden foreslås der indført en særlig vejledningspligt i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser. Det foreslås således bl.a., at en afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed (lovudkastets § 38).

Endelig foreslås der indført en adgang til særskilt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse (lovudkastets § 39). Den, der f.eks. har anmodet om aktindsigt, skal således ikke afvente myndighedens afgørelse af anmodningen, for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

3.13. Gennemførelse af aktindsigten (kapitel 22)

Der foreslås indført en bestemmelse, hvor det fastsættes, at vedkommende myndighed skal udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke, hvis det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn (lovudkastets § 40).

4. Sammenfattende oversigt over kommissionens lovudkast

Det fremgår af kommissoriet, at det overordnede sigte med kommissionens forslag til en ny samlet offentlighedslov bl.a. skal være at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed. Kommissionen har derfor fundet det hensigtsmæssigt at give en sammenfattende oversigt over, hvilke elementer i kommissionens lovudkast der ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning, samt hvilke elementer der kan siges at begrænse dette i forhold til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov.

4.1. Følgende elementer i lovudkastet kan ud fra en generel betragtning siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:
1) Angivelse af, hvilke formål som offentlighedsordningen varetager (lovudkastets § 1, stk. 1).

2) Fremhævelse af, at myndighederne mv. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering mv. af nye IT-løsninger (lovudkastets § 1, stk. 2).
3) Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3).
4) Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte selskaber, institutioner mv., i det omfang de træffer afgørelse i det offentliges sted (lovudkastets § 5).
5) Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene (lovudkastets § 4).
6) Pligt til at sikre, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver myndigheden oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovudkastets § 6).
7) Ophævelse af det subjektive identifikationskrav, der erstattes med et krav om angivelse af temaet for aktindsigtsanmodningen, dog således at en myndighed kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 9).
8) Ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af enkle kommandoer i myndighedernes databaser, såkaldt dataudtræk (lovudkastets § 11).
9) Ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovudkastets § 12).
10) Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed (lovudkastets § 14, stk. 1).
11) Udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovudkastets § 14, stk. 2).
12) Lovmæssig regulering af myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovudkastets § 15).
13) Etablering af et forsøg med en postlisteordning (lovudkastets § 16).
14) Pligt for myndighederne til løbende at give information om deres virksomhed (lovudkastets § 17).
15) Etablering af en såkaldt offentlighedsportal (lovudkastets § 18).
16) Aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovudkastets § 19, stk. 2).
17) Indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovudkastets § 21, stk. 4).
18) Bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovudkastets § 23, stk. 3).
19) Ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovudkastets § 26, nr. 5).
20) Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag mv. (lovudkastets 29, stk. 1).
21) Adgang for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovudkastets § 40).
22) Indførelse af en 7-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv., men som dog efter omstændighederne kan fraviges (lovudkastets § 36, stk. 2).
23) Ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse mv. direkte til den øverste klageinstans (lovudkastets 37, stk. 1).
24) Indførelse af en 20-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for klageinstansen, som dog efter omstændighederne kan fraviges (lovudkastets § 37, stk. 3).
25) Klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser mv. (lovudkastets § 38).
26) Ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovudkastets § 39).

4.2. Følgende elementer i lovudkastet kan ud fra en generel betragtning siges at begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:
1) Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovudkastets § 22). Der foreligger en mindretalsudtalelse.

2) Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24).
3) I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde er udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, undtages interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovudkastets § 25).
4) Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastets § 27, nr. 2). Der foreligger en mindretalsudtalelse.
5) Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1).

KAPITEL 3

Offentlighedslovens tilblivelse

1. Offentlighedskommissionen af 1956

Den 25. februar 1956 nedsatte Statsministeriet en kommission (Offentlighedskommissionen) med den opgave at overveje og fremkomme med en indstilling vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning.

Offentlighedskommissionen afgav i december 1962 betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, der indeholdt både et udkast til lov om offentlighed i forvaltningen og et udkast til lov om partsoffentlighed.

Et flertal på 11 medlemmer i kommissionen fandt imidlertid, at der ikke var tilstrækkeligt behov for at indføre en almindelig offentlighedsordning. De pegede på, at de ulemper en sådan ordning ville medføre, og de vanskeligheder, der ville knytte sig til den nærmere tilrettelæggelse af ordningen, var større end de fordele, den måtte indebære. Et mindretal bestående af 8 medlemmer mente derimod, at de almindelige betragtninger, der kunne anføres til fordel for en almindelig offentlighedsordning, var så afgørende, at de hensyn, der stod heroverfor måtte vige. Et enkelt medlem var af den opfattelse, at man på daværende tidspunkt alene burde gennemføre en lov om partsoffentlighed i forvaltningen, og derefter på grundlag af de indhøstede erfaringer senere gennemføre et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen.

Offentlighedskommissionen fremhævede dog, at såfremt regeringen og Folketinget fulgte mindretallets ønske om indførelse af et almindeligt offentlighedsprincip, kunne hele kommissionen tiltræde det udkast til lov om offentlighed i forvaltningen, der var indeholdt i betænkningen.

2. Partsoffentlighedsloven af 1964

På baggrund af betænkning nr. 325/1963 – og i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens flertal – blev der alene fremsat forslag til lov om partsoffentlighed. Forslaget blev gennemført ved lov nr. 141 af 13. maj 1964 og trådte i kraft den 1. oktober 1964.

Der blev indsat en bestemmelse i partsoffentlighedslovens § 12, stk. 5, der fastsatte, at forslag om revision af loven skulle fremsættes for Folketinget i folketingsåret 1969-70. Formålet med revisionsbestemmelsen var at sikre, at Folketinget inden for kortere tid blev gjort bekendt med, hvordan partsoffentlighedsloven havde virket bl.a. til brug for overvejelserne om, hvorvidt der burde indføres et almindeligt offentlighedsprincip.

3. Offentlighedsloven af 1970

I forlængelse af partsoffentlighedslovens revisionsklausul fremsatte den daværende regering herefter i efteråret 1969 forslag til lov om offentlighed i forvaltningen. Forslaget, der blev gennemført ved lov nr. 280 af 10. juni 1970 og trådte i kraft den 1. januar 1971, svarede i det væsentlige til Offentlighedskommissionens udkast til lov om offentlighed i betænkning nr. 325/1963, side 58 ff.

Ved offentlighedsloven af 1970 blev der således indført et almindeligt offentlighedsprincip i Danmark.

Loven indeholdt dels regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter (§§ 1-9) dels regler om parters adgang til aktindsigt og ret til at fremkomme med udtalelse om sagen inden dens afgørelse (§§ 10-12). De hidtil gældende regler i partsoffentlighedsloven af 1964 blev således med enkelte fravigelser indarbejdet i offentlighedsloven af 1970 og partsoffentlighedsloven blev ophævet (§ 13, stk. 2).

4. Offentlighedsudvalget af 1973

Den 27. februar 1973 nedsatte Justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje eventuelle ændringer af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighedens og parters adgang til aktindsigt. Offentlighedsudvalget aftalte dog med Justitsministeriet, at udvalget ikke skulle tage stilling til partsoffentlighedsspørgsmål af generel forvaltningsprocessuel karakter, da regler herom – i forbindelse med den forvaltningsprocesreform, der var under forberedelse i Justitsministeriet – antagelig ville blive indsat i en kommende forvaltningslov.

Med henvisning til, at det måtte anses for mest hensigtsmæssigt, at de bestemmelser, der skulle indgå i en kommende forvaltningslov, blev udarbejdet under ét, afholdt udvalget sig fra at udarbejde et udkast til en kommende lovgivnings regler om partsoffentlighed. Den betænkning, som Offentlighedsudvalget afgav (betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision) indeholdt således alene et udkast til en ny offentlighedslov.

5. Offentlighedsloven af 1985

Det udkast til en ny offentlighedslov, der var indeholdt i betænkning nr. 857/1978, dannede grundlag for det forslag til en ny offentlighedslov, der første gang blev fremsat den 15. marts 1984. Fremsættelsen og 1. behandlingen af forslaget er gengivet i Folketingstidende 1983-84, Folketingets forhandlinger, sp. 2243 ff. og 3315 ff.

Det nævnte lovforslag blev imidlertid ikke færdigbehandlet i samlingen 1983-84 og blev således genfremsat i uændret form den 3. oktober 1984. Fremsættelsen og 1. behandlingen af dette forslag er gengivet i Folketingstidende 1984-85, Folketingets forhandlinger, sp. 66 ff. og 315 ff. Retsudvalgets beretning er gengivet i Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3079 ff.

Heller ikke lovforslaget fra samlingen 1984-85 blev færdigbehandlet, og forslaget blev derfor på ny fremsat den 2. oktober 1985. Dette lovforslag blev gennemført ved lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen og trådte i kraft den 1. januar 1987. Loven afløste således offentlighedsloven af 1970.

Lovforslaget med tilknyttede bemærkninger er optrykt i Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 181 ff. Fremsættelsen og Folketingets behandling af forslaget er gengivet i Folketingstidende 1985-86, Folketingets forhandlinger, sp. 64 ff., 472 ff., 3345 ff. og 3972 f. Retsudvalgets betænkning og tillægsbetænkning findes i Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 99 ff. og 229 ff.

Samtidig med vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der ved lov nr. 571 af 19. december 1985 gennemført en forvaltningslov, der ligeledes trådte i kraft den 1. januar 1987. Forvaltningsloven indeholder foruden en række forvaltningsprocessuelle regler også regler om parters adgang til aktindsigt og afløste på dette punkt reglerne om partsaktindsigt i offentlighedsloven af 1970.

6. Ændringerne af offentlighedsloven af 1985

Offentlighedsloven af 1985 er siden vedtagelsen blevet ændret nogle gange.

Ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, blev den dagældende offentlighedslovs § 10, nr. 3, ophævet. Efter denne bestemmelse omfattede retten til aktindsigt ikke dokumenter, der blev udarbejdet i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrørte spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.

Efterfølgende er offentlighedslovens § 9 – hvorefter den, om hvis forhold der var udarbejdet en sygehusjournal, havde ret til aktindsigt i journalen – blevet ophævet ved lov nr. 504 af 30. juni 1993 om aktindsigt i helbredsoplysninger. Disse regler, der indeholdt en detaljeret regulering om egenacess til helbredsoplysninger i forbindelse med sundhedsfaglig behandling mv., er siden hen blevet indarbejdet i kapitel 4 i lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling. Denne lov er den 1. januar 2007 blevet afløst af sundhedsloven, jf. lov nr. 546 af 24. juni 2005, der bortset fra en enkelt teknisk ændring viderefører patientretsstillingslovens regler om aktindsigt.

Desuden er der ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 indsat nye bestemmelser i offentlighedslovens §§ 2 og 16 om aktindsigt i personalesager. Lovændringen bygger på betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, og ændringen af lovens § 2 indebærer, at der som udgangspunkt ikke gælder en ret til aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (konkrete personalesager). Ændringen af lovens § 16, indebærer en underretningspligt over for den ansatte, når myndighederne modtager en begæring om aktindsigt i vedkommendes personaleforhold.

Det kan herudover nævnes, at offentlighedslovens § 5, stk. 3, er blevet ændret rent sprogligt i forbindelse med, at persondataloven afløste loven om offentlige registre, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Den nævnte bestemmelse vedrører adgangen for vedkommende minister til at fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med registre mv., hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

Endvidere er offentlighedslovens § 1, stk. 3, 2. pkt., blevet ændret som følge af kommunalreformen, jf. lov nr. 552 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. Bestemmelsen vedrører spørgsmålet om en ministers adgang til at fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. I forbindelse med kommunalreformen er det fastsat i bestemmelsen, at vedkommende minister kan fastsætte de nævnte regler, hvis udgifterne ved de omhandlede selskabers mv. virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Endelig er der ved lov nr. 433 af 4. juni 2009 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen indsat en ny bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., om aktindsigt i ministerkalendere. Efter den nævnte bestemmelse gælder offentlighedsloven ikke for sager om førelse af en ministerkalender. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at lovforslaget (L 212 af 5. maj 2009) blev fremsat som led i en politisk aftale indgået den 30. april 2009 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter.

KAPITEL 4

Oversigt over den gældende offentlighedslov samt en sammenfatning af gældende ret

1. Indledning

I det foreliggende kapitel gives i første række en oversigt over bestemmelserne i den gældende offentlighedslov og dernæst følger en mere detaljeret sammenfatning af gældende ret, der bygger på den beskrivelse heraf, der er indeholdt i kapitlerne 9-22.

2. Oversigt over den gældende offentlighedslov

2.1. Indledning

Offentlighedsloven regulerer den almindelige adgang for offentligheden til efter begæring af få aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Det er således fastsat i loven, at adgangen til aktindsigt tilkommer enhver og f.eks. ikke blot den, der er part i sagen eller i øvrigt har en særlig interesse heri.

Ved siden af offentlighedsloven er der også fastsat nogle mere specifikke regler om aktindsigt.

Der er således i forvaltningsloven fastsat regler om en særligt vidtgående adgang til aktindsigt for den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Endvidere er der i sundhedsloven fastsat regler om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler mv., ligesom der i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er fastsat regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.

Af andre regler om aktindsigt kan nævnes retsplejelovens regler om bl.a. aktindsigt i straffesager og civile sager samt arkivlovens regler om indsigt i arkivenheder hos statens arkiver. Endelig kan som et særligt forhold nævnes, at der i persondataloven er fastsat regler om, at en registreret person har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenacces).

2.2. Offentlighedslovens anvendelsesområde

Det er i offentlighedslovens § 1, stk. 1, fastsat, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Loven omfatter således *alle* forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører til den statslige eller kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder eller særlige forvaltningsmyndigheder.

Loven omfatter hverken domstolene, Folketinget eller – som hovedregel – private institutioner.

I forhold til hovedreglen om, at private institutioner ikke er omfattet af loven, gælder to undtagelser. For det første er visse energiforsyningsvirksomheder direkte omfattet af loven (§ 1, stk. 2). For det andet kan vedkommende minister bestemme, at nærmere angivne selskaber, institutioner og foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, skal være omfattet af loven (§ 1, stk. 3).

Den omstændighed, at loven gælder for "al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning, indebærer, at reglerne om aktindsigt ikke kun gælder for sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter, men enhver virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed.

2.3. Offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt mv.

2.3.1. Det følger af offentlighedsloven, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed (§ 4, stk. 1).

Heraf følger, at adgangen til aktindsigt omfatter både verserende og afgjorte sager, og at der ikke kan stilles krav til saglig interesse, statsborgerskab eller – som udgangspunkt – alder for at få aktindsigt i myndighedernes dokumenter. Der kan heller ikke stilles særlige formkrav til begæringen om aktindsigt, der således kan fremsættes skriftligt, mundtligt eller elektronisk.

Der gælder dog et krav om, at den aktindsigtssøgende angiver (identificerer) de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (§ 4, stk. 3).

Retten til aktindsigt omfatter i øvrigt kun dokumenter, der på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes, er indgået til eller oprettet af myndigheden. Der gælder derfor ikke en pligt for myndighederne til at imødekomme begæringer om løbende at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt) eller at udarbejde nye dokumenter, f.eks. ved at sammenstille oplysninger fra forskellige dokumenter eller sager.

2.3.2. Adgangen til aktindsigt omfatter som udgangspunkt alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (§ 5, stk. 1). Retten til aktindsigt omfatter derimod ikke registre mv., hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser vedrørende en sags dokumenter (§ 5, stk. 2).

Det anførte betyder, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven alene gælder i forhold til den offentlige forvaltnings dokumenter, men ikke i forhold til myndighedernes databaser. Opbevares et dokument imidlertid alene i en database, gælder dog fortsat en ret til aktindsigt således, at myndigheden ved f.eks. at udskrive dokumentet må gøre den, der begærer aktindsigt, bekendt med det.

2.3.3. Adgangen til aktindsigt gælder kun i forhold til dokumenter, der har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed (§ 4, stk. 1). Udenfor retten til aktindsigt falder således bl.a. dokumenter, som en forvaltningsmyndighed blot modtager til opbevaring samt undervisningsmateriale såsom kort, bøger og brochurer, selv om materialet produceres eller anvendes af offentlige myndigheder.

2.4. Undtagelse fra retten til aktindsigt

Som nævnt ovenfor fastslår offentlighedsloven, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Loven indeholder imidlertid en række undtagelser til denne hovedregel. Det er således fastsat, at loven ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, ligesom retten til aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Om disse undtagelser kan oplyses følgende:

2.4.1. Efter offentlighedslovens § 2 er visse nærmere angivne sagstyper ikke omfattet af loven.

For det første gælder loven ikke for sager inden for strafferetsplejen (§ 2, stk. 1, 1. pkt.). Dette gælder også straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi- og anklagemyndighed.

For det andet gælder loven ikke for sager om førelse af en ministerkalender (§ 2, stk. 1, 2. pkt.).

For det tredje gælder loven ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste (§ 2, stk. 2, 1. pkt.). I sådanne gælder dog reglen i lovens § 6 om notatpligt.

For det fjerde gælder loven ikke for konkrete personalesager, herunder sager om afskedigelse mv. (§ 2, stk. 2). Dog skal der i sådanne sager gives aktindsigt efter lovens almindelige regler i nogle mere standardprægede oplysninger om den ansattes personaleforhold, herunder bl.a. den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver og lønmæssige forhold (§ 2, stk. 3).

For det femte gælder der en tidsbegrænset undtagelse for sager om lovgivning. Det er således fastsat, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er undtaget fra retten til aktindsigt, indtil der er fremsat et lovforslag for Folketinget (§ 2, stk. 1, 3. pkt.).

Det forhold, at offentlighedsloven ikke gælder for de nævnte sagstyper er ensbetydende med, at den pågældende sag inklusive samtlige dens dokumenter – som udgangspunkt – er helt undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset det nærmere indhold af dokumenterne.

2.4.2. I det omfang en sag ikke kan undtages fra retten til aktindsigt efter de regler, der er beskrevet ovenfor, kan **visse dokumenttyper** i sagen dog undtages. Adgangen til at undtage de pågældende dokumenter er fastsat i bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7 og 10.

De dokumenttyper, der for det første kan undtages fra retten til aktindsigt, er interne arbejdsdokumenter (§ 7). Som eksempel på dokumenter, der er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, kan nævnes interne referater af møder i en myndighed, indstillinger til en myndigheds ledelse om, hvordan en sag skal afgøres, udkast til afgørelser, "visdomsbøger", praksisoversigter og lignende.

Interne arbejdsdokumenter kan dog på trods af bestemmelsen i lovens § 7 efter omstændighederne være – helt eller delvist – undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Det gælder for det første, hvis dokumenterne bliver afgivet til udenforstående, f.eks. en anden myndighed eller en privatperson. I et sådant tilfælde betragtes dokumentet i almindelighed ikke længere som internt.

For det andet er visse særlige typer af interne dokumenter, der foreligger i endelig form undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det gælder dokumenter, som alene gengiver myndighedens endelige beslutning om en sags afgørelse (§ 8, nr. 1) og dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden efter § 6 har haft pligt til at notere (§ 8, nr. 2). Det gælder endvidere for selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder (§ 8, nr. 3), og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper (§ 8, nr. 4).

For det tredje gælder der efter lovens § 11 en pligt til at ekstrahere oplysninger fra interne arbejdsdokumenter. Der vil efter denne bestemmelse være adgang til – efter lovens almindelige regler – at blive gjort bekendt med faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Det forhold, at de nævnte (interne) dokumenter og ekstraherede oplysninger er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovens § 7, men på den anden side, at dokumentet eller oplysningerne efter omstændighederne kan undtages efter lovens øvrige undtagelsesbestemmelser i §§ 12-14.

Foruden at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt, kan en række dokumenter, der er nævnt i lovens § 10, undtages. Det gælder således bl.a. referater af møder mellem ministre (§ 10, nr. 1) og brevveksling mellem ministre om lovgivning (§ 10, nr. 2). Det gælder endvidere for dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver

for en anden myndighed (§ 10, nr. 3) samt for myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres (§ 10, nr. 4). Herudover gælder det for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (§ 10, nr. 5).

For sådanne dokumenttyper gælder også bestemmelsen i lovens § 11 om ekstraheringspligt, der er kort omtalt ovenfor.

2.4.3. Efter offentlighedslovens §§ 12 og 13 kan **visse oplysninger** i dokumenter, der er undergivet aktindsigt, undtages af hensyn til nogle nærmere angivne offentlige eller private interesser.

Det gælder for det første oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (§ 12, stk. 1, nr. 1), samt oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold eller lignende, der er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningen angår (§ 12, stk. 1, nr. 2).

Efter disse undtagelsesbestemmelser kan bl.a. oplysninger af meget følsom karakter undtages fra aktindsigt (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners race, religion eller seksuel orientering), ligesom mindre følsomme oplysninger kan undtages (f.eks. oplysninger om cpr-nummer, hemmelig adresse eller hemmeligt telefonnummer).

For det andet kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser (§ 13). Det gælder f.eks. oplysninger, der undtages af hensyn til statens sikkerhed (§ 13, stk. 1, nr. 1), af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser (§ 13, stk. 1, nr. 3) eller det offentliges økonomiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 5). Herudover er der mulighed for at undtage oplysninger, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til andre private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 13, stk. 1, nr. 6).

I det omfang kun en del af dokumentet omfattes af undtagelsesbestemmelserne i §§ 12 og 13, skal der gives aktindsigt i det resterende dokument (§ 12, stk. 2, og § 13, stk. 2).

2.4.4. Efter lovens § 14 begrænses retten til aktindsigt af lovgivningens særlige bestemmelser om **tavshedspligt** fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. At der skal være tale om særlige bestemmelser om tavshedspligt betyder, at pligten til at give aktindsigt ikke begrænses af de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. straffeloven og forvaltningsloven.

2.4.5. I forlængelse af de nævnte regler om forvaltningsmyndighedernes adgang til at undtage visse typer af sager, dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt, skal det bemærkes, at offentlighedsloven alene regulerer spørgsmålet om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at give aktindsigt. Der foreligger en forpligtelse for myndigheden, hvis vedkommende myndighed ikke efter de ovenfor nævnte regler kan undtage de pågældende sager, dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt.

Offentlighedsloven er derfor ikke til hinder for, at den pågældende forvaltningsmyndighed efter **meroffentlighedsprincippet** – med respekt af tavshedspligten – vælger at give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden efter loven er forpligtet til (§ 4, stk. 1, 2. pkt.). Offentlighedsloven har således karakter af en minimumslov, der alene fastsætter regler om, hvilke oplysninger en forvaltningsmyndighed som minimum skal meddele aktindsigt i.

2.5. Øvrige regler i offentlighedsloven

Offentlighedsloven indeholder foruden de under pkt. 2.3 og 2.4 nævnte bestemmelser, der regulerer spørgsmålet om offentlighedens adgang til aktindsigt, også en bestemmelse om ret til såkaldt **egenacces.** Ved egenacces forstås en persons ret til at forlange at blive gjort bekendt med oplysninger i dokumenter om den pågældendes egne forhold (§ 4, stk. 2). Retten til egenacess efter offentlighedsloven er dog begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-11 og § 14, og i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Der er i offentlighedsloven endvidere en bestemmelse om **notatpligt** (§ 6). Denne bestemmelse fastslår, at en forvaltningsmyndighed i afgørelsessager skal gøre notat om oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, som myndigheden mundtligt modtager, hvis de pågældende oplysninger er af betydning for sagens afgørelse. Dette gælder også, når myndigheden på anden måde bliver bekendt med sådanne oplysninger. Notatpligten gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Herudover indeholder offentlighedsloven i §§ 15 og 16 nogle **forvaltningsprocessuelle regler** om, hvordan sager om aktindsigt skal behandles og afgøres, herunder i hvilken form aktindsigt i givet fald skal meddeles.

I disse regler er det bl.a. fastsat, at en myndighed "snarest" skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes (§ 16, stk. 1).

Er begæringen om aktindsigt ikke afgjort inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden til det samt om, hvornår myndigheden forventer at kunne træffe afgørelse (§ 16, stk. 2).

3. Sammenfatning af gældende ret

Der er nedenfor i kapitel 9-22 i forbindelse med en gennemgang af de enkelte spørgsmål, som offentlighedsloven regulerer, givet en redegørelse for gældende ret i forhold til de relevante bestemmelser i offentlighedsloven. I det følgende sammenfattes denne redegørelse i hovedtræk:

3.1. Gældende ret vedrørende offentlighedslovens **anvendelsesområde** kan sammenfattes således:

- Offentlighedslovens anvendelsesområde er som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, idet loven gælder for de myndigheder, der kan henregnes til "den offentlige forvaltning" (forvaltningsmyndigheder).
- Ved vurderingen af, om et organ kan henregnes til den offentlige forvaltning, skal der lægges vægt på det pågældende organs organisatoriske placering, og kun i de tilfælde, hvor dets organisatoriske placering giver anledning til tvivl, skal der lægges vægt på, hvilke funktioner organet udøver.
- Det formelle kriterium indebærer på den ene side, at alle organer, der kan karakteriseres som forvaltningsmyndigheder, er omfattet af offentlighedsloven – dvs. loven omfatter såvel almindelige som særlige forvaltningsmyndigheder – og at hele organets virksomhed, herunder eventuelle forretningsmæssige virksomhed, er omfattet af loven.
- På den anden side indebærer det formelle kriterium, at Folketinget og organer knyttet til dette ikke er omfattet af offentlighedsloven, ligesom domstolene ikke er omfattet af loven, og at loven f.eks. ikke gælder i forhold til den del af domstolenes virksomhed, der kan minde om sædvanlig forvaltningsvirksomhed, som f.eks. administrationen af tinglysningsområdet.
- Organer, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, f.eks. ved lov, betragtes som udgangspunkt som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, f.eks. hvis hensigten med lovgivningen har været at gennemføre en privatisering. For så vidt angår navnlig

selvejende institutioner, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, gælder dog, at der foretages en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder ved vurderingen af, om institutionen skal henregnes til den offentlige forvaltning.

- I de tilfælde, hvor et organ, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskab eller interessentskab, gælder offentlighedsloven dog ikke, uanset karakteren af organets virksomhed, og uanset om organet er 100 pct. ejet af staten eller kommuner. Som en undtagelse hertil gælder dog, at kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60, hører til den offentlige forvaltning, uanset om de betegner sig som interessentskaber eller benytter sig af lignende privatretlige betegnelser.
- Institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privat initiativ, henregnes som udgangspunkt ikke til den offentlige forvaltning, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne. Sådanne organer er således ikke omfattet af offentlighedsloven og det gælder også koncessionerede selskaber, dvs. selskaber hvis virksomhed bygger på særlig tilladelse fra det offentlige, ligesom det gælder private virksomheder mv., der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.
- Privatoprettede institutioner og foreninger mv. – bortset fra selskaber – kan dog efter en konkret vurdering henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være omfattet af offentlighedsloven, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn. Således er selvejende institutioner navnlig inden for det sociale område – og i mindre grad inden for undervisningsområdet – efter en konkret vurdering anset for hørende til den offentlige forvaltning.
- Institutioner, foreninger, selskaber mv. kan dog også være omfattet af offentlighedsloven i medfør af lovens § 1, stk. 2 (elforsyningsvirksomheder mv.), ligesom loven ved bekendtgørelse kan bringes i anvendelse for de pågældende institutioner mv. efter lovens § 1, stk. 3. Endvidere kan det ved særlig lov specifikt være fastsat, at et bestemt selskab skal være omfattet af offentlighedsloven, eller mere generelt at private, der får overladt bestemte opgaver, i forhold til disse opgavers udførelse, skal være omfattet af loven.
- Efter offentlighedslovens § 3, stk. 1, kan visse nærmere angivne myndigheder ved bekendtgørelse undtages fra loven, hvis bestemmelserne i lovens §§ 7–14 i almindelighed vil medføre, at myndigheden kan afslå begæring om aktindsigt. Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed.

3.2. Gældende ret vedrørende **dokumentbegrebet** mv. kan sammenfattes således:

- Retten til aktindsigt omfatter dokumenter. Dokumentbegrebet forstås vidt og omfatter foruden egentlige skriftlige dokumenter også tegninger, kort, fotografier, lydbånd, mikrofilm, videobånd og modeller, i det omfang de er indgået som led i administrativ sagsbehandling.
- Elektronisk post (e-mail) er også omfattet af dokumentbegrebet, men kan dog efter omstændighederne have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af det nævnte begreb.
- Retten til aktindsigt omfatter principielt samtlige sagens dokumenter. Det er således uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om dokumentet har været tillagt betydning i forbindelse med en sags behandling, om dokumentet af en forvaltningsmyndighed er modtaget "underhånden", om det er udarbejdet på myndighedens underhåndsbrevpapir og om det f.eks. alene opbevares på edb og ikke i papirform.
- Retten til aktindsigt omfatter imidlertid alene dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Dette indebærer, at adgangen til aktindsigt alene omfatter allerede eksisterende dokumenter (den aktindsigtssøgende kan således ikke kræve, at myndighederne – f.eks. ved at sammenstille oplysninger fra forskellige dokumenter – producerer nye dokumenter eller foretager en

anonymisering af eksisterende dokumenter med henblik på at imødekomme en aktindsigtsbegæring), og at det ikke kan kræves, at myndigheden løbende tilsender den aktindsigtssøgende fremtidige dokumenter i en sag (løbende aktindsigt).

- Retten til aktindsigt omfatter i øvrigt kun dokumenter, der er indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndigheden som sådan. Det medfører, at rent privat brevveksling ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt, og at materiale, som en offentlig ansat modtager eller udarbejder på sin hovedarbejdsplads som led i varetagelsen af eksterne opgaver, f.eks. som medlem af en særligt oprettet forvaltningsmyndighed, heller ikke omfattes.
- Retten til aktindsigt omfatter herudover kun dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling. Udenfor retten til aktindsigt falder således dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning, såsom registrering eller stempling. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som en del af afgørelsesgrundlaget, samt "papirmateriale", som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer mv., medmindre materialet rent undtagelsesvist indgår som et dokument i en sag.
- Hvis andre dokumenter end de netop nævnte skal udeholdes fra loven under henvisning til, at de ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, kræver det, at der er tale om dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende. Afgørende er således om dokumenterne er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området.
- Retten til aktindsigt omfatter endvidere alene dokumenter, der (indholdsmæssigt) vedrører sagen. Dette indebærer bl.a., at dokumenter, der f.eks. som led i en ansøgningssag er fremsendt af en privatperson, men som efterfølgende tilbagekalder ansøgningen, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.
- Retten til aktindsigt omfatter foruden dokumenter også indførsler i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten/journalindførslen), og en myndighed har pligt til af egen drift at meddele aktindsigt i de nævnte journalregistre mv. samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen.

3.3. Gældende ret vedrørende **indsigt i databaser** kan sammenfattes således:

- Lovens § 5, stk. 2, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektroniske databehandling. Denne bestemmelse indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser.
- Det følger af § 5, stk. 2, at adgangen til aktindsigt – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 1 (journalindførslen) – er afgrænset til at gælde for dokumenter.
- Retten til aktindsigt omfatter som nævnt ikke forvaltningsmyndighedernes databaser som sådan. Hertil gælder dog – jf. pkt. 3.2 ovenfor – følgende "undtagelser"; at der er ret til aktindsigt i registre mv., der føres elektronisk vedrørende en sags dokumenter (aktlisten/journalindførslen), at der også er ret til aktindsigt i dokumenter vedrørende en sag, der alene opbevares i en database (papirløs sagsbehandling), og at en udskrift fra en database, der indgår i en sag, er omfattet af retten til aktindsigt.

3.4. Gældende ret vedrørende **personkreds og betingelser** kan sammenfattes således:

- Retten til aktindsigt tilkommer enhver fysisk og juridisk person, uanset statsborgerskab, bopæl og som hovedregel også alder. Mindreårige personer kan dog nægtes aktindsigt efter en konkret vurdering af den pågældendes modenhed og evne til at forstå, hvad aktindsigten indebærer.
- Da adgangen til aktindsigt tilkommer "enhver", gælder der ikke noget krav om, at den aktindsigtssøgende giver nærmere oplysninger om den pågældendes identitet, bortset fra bl.a. de tilfælde, hvor den pågældende forlanger at blive gjort bekendt med oplysninger om sig selv efter reglen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces.

- Der gælder ikke noget formkrav til en begæring om aktindsigt. Begæringen kan således fremsættes skriftligt, mundtligt eller elektronisk.
- Der gælder endvidere ikke nogle krav til, at den aktindsigtssøgende giver en nærmere begrundelse for begæringen, eller at den pågældende på anden måde påviser en særlig interesse i sagen.
- På den anden side kan der, hvis det er helt åbenbart, at den aktindsigtssøgende ikke har nogen rimelig interesse i sagen, meddeles afslag på en begæring om aktindsigt. Dette kan være tilfældet, hvor den pågældende gentagne gange har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter og alene fremsætter nye begæringer om aktindsigt i chikanøst øjemed.
- Der gælder et krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (identifikationskrav).
- Det kan således kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist forhåndskendskab til en sags eller et dokuments eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed (det subjektive identifikationskrav).
- Det følger af det subjektive krav, at en aktindsigtssøgende ikke kan forlange adgang til en myndigheds registre, journaler mv. med henblik på at finde frem til sager eller dokumenter, den pågældende måtte have en interesse i at blive bekendt med.
- Det subjektive krav indebærer i øvrigt, at en aktindsigtssøgende heller ikke kan forlange adgang til at gennemse alle sager af en bestemt karakter eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.
- Det følger af identifikationskravet, at det kan kræves, at begæringen indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav). Det kan dog ikke kræves, at ansøgeren identificerer sagen ved angivelse af dens journalnummer.
- Hvis myndigheden ikke på baggrund af de oplysninger, som fremgår af begæringen, er i stand til at identificere den pågældende sag, er myndigheden forpligtet til at vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe. Der gælder i øvrigt en udstrakt vejledningspligt overfor pressen.

3.5. Gældende ret vedrørende **notatpligten** kan sammenfattes således:
- Notatpligten efter lovens § 6 gælder kun i afgørelsessager, og pligten efter bestemmelsen gælder således bl.a. ikke i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed såsom patient- eller klientbehandling, undervisnings- og rådgivningsvirksomhed mv.
- Notatpligten har først og fremmest til formål at sikre offentligheden en adgang til gennem aktindsigt at få indsigt i det fulde grundlag for sagens afgørelse, herunder de oplysninger, der ikke fremgår af sagens skriftlige dokumenter.
- Notatpligten efter § 6 angår faktiske omstændigheder. Afgørende for, om en oplysning kan karakteriseres som en faktisk omstændighed, er, om den bidrager til at tilvejebringe bevismæssig klarhed eller klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder i øvrigt. Således skal der foruden oplysninger af "egentlig faktuel" karakter tages notat af eksterne sagkyndige udtalelser vedrørende et forhold, der skal indgå i myndighedens afgørelse.
- På den anden side vil udenforstående – og for den sags skyld myndighedens egne – tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse ikke være omfattet af notatpligten. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (erklæringer) ikke vil indgå i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angå selve afgørelsen.
- Notatpligten gælder, hvis oplysningerne har betydning for sagens afgørelse, og det er således ikke – som i forhold til den såkaldte ekstraheringspligt efter offentlighedslovens § 11 – en betingelse, at oplysningerne skal være af væsentlig betydning for sagsforholdet.

– Notatpligten gælder ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens øvrige dokumenter.
– Notatpligten indtræder, når myndigheder modtager oplysningerne, og dette uanset, på hvilken måde, herunder i forbindelse med et møde, en telefonsamtale, ved besigtigelse, under samtale med en anden person, der er ansat i den pågældende myndighed eller er ansat uden for myndigheden osv.
– Der gælder ikke særlige krav til, hvorledes oplysningerne skal noteres, eller til, hvornår oplysningerne skal noteres, men oplysningerne bør dog – af hensyn til at sikre, at gengivelsen bliver så nøjagtig som muligt – noteres snarest efter modtagelsen.
– Der gælder i øvrigt en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne – i såvel afgørelsessager, som andre "lignende" sager – kan have en pligt til at foretage skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for en sag, hvis de pågældende ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

3.6. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 2, stk. 1, 1. pkt., at undtage **"sager inden for strafferetsplejen"** fra retten til aktindsigt kan sammenfattes således:
– Undtagelsesbestemmelsen omfatter alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger. Bestemmelsen omfatter således sager vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, ligesom straffesager, der behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed (f.eks. skatteväsenet), er omfattet.
– Undtagelsesbestemmelsen omfatter endvidere sager, som en forvaltningsmyndighed (f.eks. arbejdstilsynet) overgiver til politiet til strafferetlig forfølgning. Sådanne sager vil være omfattet af offentlighedslovens almindelige bestemmelser om aktindsigt, indtil det tidspunkt, hvor der er truffet beslutning om, at sagen skal overgives til politiet. Efter dette tidspunkt skifter sagen således karakter og bliver en sag inden for strafferetsplejen også hos den pågældende forvaltningsmyndighed.
– Omfattet af bestemmelsen er i øvrigt en lang række andre sager, herunder bl.a. sager, hvor politiet meddeler tilhold efter straffelovens § 265, sager om opløsning af foreninger, sager i forbindelse med fuldbyrdelse af domme og sager om udlevering af lovovertrædere fra Danmark til strafforfølgning i udlandet.
– Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen er, at samtlige sagens dokumenter er undtaget fra aktindsigt, herunder også dokumenter, der – hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng – ville have været undergivet aktindsigt.
– Hvis en straffesags dokumenter udlånes til brug for – eller anvendes i – en sag uden for strafferetsplejen, omfattes de pågældende dokumenter i denne sag af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt.
– I tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har fremsendt en sag til politiet til strafferetlig forfølgning, vil eventuelle kopier af de fremsendte dokumenter, der fortsat beror hos den pågældende forvaltningsmyndighed, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen og således kunne undtages fra aktindsigt. Det gælder dog ikke de dokumenter, som den pågældende myndighed ikke har fremsendt til politiet.
– Undtagelsesbestemmelsen er begrundet i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) samt hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen).

3.7. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 2, stk. 1, 2. pkt., at undtage **sager om førelse af en** ministerkalender fra aktindsigt kan sammenfattes således:
– Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., at loven ikke gælder for sager om førelse af ministerkalender.
– Formålet med bestemmelsen er at sikre ministerkalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab samt at beskytte ministrenes privatsfære.

- Af bestemmelsen følger, at en ministerkalender som sådan er undtaget fra aktindsigt. Der er således efter bestemmelsen ikke adgang til aktindsigt i nogen del af en ministerkalender, hverken for så vidt angår de oplysninger, som vedrører ministeraktiviteter, eller de oplysninger, som vedrører partimæssige eller private aktiviteter.
- Bestemmelsen blev vedtaget som led i en politisk aftale indgået den 30. april 2009 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter.
- Som følge af åbenhedsordningen bliver der løbende på internettet offentliggjort bagudrettede oplysninger om ministrenes månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver, ligesom ordningen omfatter en vis fremadrettet information om ministrenes officielle aktiviteter for den kommende måned.

3.8. Gældende ret vedrørende adgangen til at undtage **sager om lovgivning** fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt., kan sammenfattes således:
- Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, ikke er omfattet af loven, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget. Retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler gælder derfor først, når lovforslag er fremsat, og bestemmelsen har således karakter af en tidsbegrænset undtagelse af retten til aktindsigt.
- Bestemmelsen har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces.
- Bestemmelsen omfatter foruden sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, også konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg.
- Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder derimod sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter (f.eks. bekendtgørelser) og sager om vedtagelse af EU-retsakter.
- Bestemmelsens "lovgivningssagsbegreb" fortolkes snævert og vil således som udgangspunkt kun finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret, og hvis det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid.
- Bestemmelsen finder imidlertid også anvendelse i forhold til et omfattende lovgivningsprojekt, der kan være tidskrævende. Det afgørende vil i sådanne tilfælde ikke være tidsfaktoren, men om projektet i sit indhold er tilstrækkelig præcist.
- Ved vurderingen af, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag, skal der normalt lægges vægt på, om dokumenterne er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Dette kriterium vil i almindelighed have afgørende betydning med henblik på at udskille de dokumenter, der indgår i en lovgivningssag, hvor denne sag er en del af eller har tilknytning til en større generel sag. I andre tilfælde, hvor lovgivningssagen ikke er en del af en anden større sag, vil samtlige sagens dokumenter i almindelighed kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, da dokumenterne (typisk) vil være tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

3.9. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 2, stk. 2, 1. pkt., at undtage **ansættelses- eller forfremmelsessager** fra aktindsigt kan sammenfattes således:
- Undtagelsesbestemmelsen vedrører alene sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, men derimod ikke andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold, f.eks. sager om afskedigelse.
- Bestemmelsen er begrundet i såvel offentlige som private interesser. Den skal således dels sikre, at det offentlige kan tiltrække kvalificerede ansøgere, dels at ansøgeres private forhold ikke offentliggøres.
- Bestemmelsen omfatter alle former for ansættelser i den offentlige forvaltning, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstansættelser.

- Udtrykket ansættelse skal i øvrigt fortolkes bredt, således at det ikke blot omfatter typiske sager om ansættelse i det offentlige, men også sager om udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.
- Bestemmelsen gælder ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning (f.eks. sender et offentligt ejet selskab en ansættelsessag i selskabet til en forvaltningsmyndighed til gennemsyn, godkendelse eller orientering), eller hvis der ved "ansættelsen" ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og forvaltningsmyndigheden (f.eks. det offentliges antagelse af advokater som offentlige forsvarere).
- Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Der er dog i et vist omfang adgang til aktindsigt i sagen efter forvaltningsloven og til at få en ansøgerliste efter tjenestemandsloven.
- Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 om notatpligt gælder dog i sager, der er omfattet af den omhandlede undtagelsesbestemmelse.

3.10. Gældende ret vedrørende adgangen til efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., sammenholdt med lovens stk. 3, at undtage oplysninger i **sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold** kan sammenfattes således:

- Bestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at sager om offentligt ansattes ansættelsesforhold som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde.
- Bestemmelsen er begrundet i såvel offentlige som private interesser. Den private interesse består bl.a. i at sikre ansatte mod den utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i personaleoplysninger. Den offentlige interesse består bl.a. i, at offentlighed i personalesager vil kunne betyde, at det offentlige, som følge af den nævnte utryghed, ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede personer.
- Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på "almindelige personalesager", dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om ferieoversigter, personalebedømmelser osv.
- Bestemmelsen omfatter herudover også bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd.
- Uden for bestemmelsen falder derimod såkaldte generelle personalesager samt sager om ansættelse og forfremmelse. De sidstnævnte sagstyper er omfattet af § 2, stk. 2, 1. pkt.
- Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.
- Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i lovens § 2, stk. 3, 1. pkt., er bestemt, at visse "standardprægede" oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver – er omfattet af loven.
- For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i lovens § 2, stk. 3, 2. pkt., er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.
- Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor i princippet kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovens §§ 12 og 13.
- Det er i øvrigt fastsat i lovens § 2, stk. 4, at justitsministeren kan bestemme, at loven tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3.
- Det bemærkes, at den offentligt ansatte selv fortsat kan få aktindsigt i sin personalesag efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacess.

3.11. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 7 at undtage **interne arbejdsdokumenter** kan sammenfattes således:

- Bestemmelsen i lovens § 7 fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (§ 7, nr. 1), brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (§ 7, nr. 2) og brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes (§ 7, nr. 3).
- Bestemmelsen er begrundet i hensynet til såvel de offentligt ansatte som forvaltningsmyndighederne. Hensynet til de offentligt ansatte tilgodeses ved, at der med undtagelsen gives de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelse og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Hensynet til forvaltningsmyndighederne tilgodeses ved, at den interne beslutningsproces – og de forskellige stadier af denne – beskyttes mod offentliggørelse.
- Det afgørende for, om et dokument kan anses for et internt arbejdsdokument, er, om dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller om dokumentet – uanset at det foreligger i endelig form – tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces. Bestemmelsen omfatter grundlæggende de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som efterfølgende af myndigheden ikke er blevet afgivet til en udenforstående myndighed eller privat.
- Som eksempler på interne arbejdsdokumenter kan nævnes udkast til breve mv., notater og notitser, der udarbejdes til myndighedens eget brug, indstillinger fra den ansatte til den foresatte om, hvorledes en sag skal afgøres og referater af møder.
- Dokumenter, som en forvaltningsmyndighed modtager fra andre selvstændige myndigheder eller private, vil ikke betragtes som interne arbejdsdokumenter.
- I det omfang et internt arbejdsdokument eller uddrag heraf – f.eks. et referat af et internt møde – afgives til en udenforstående, f.eks. en anden forvaltningsmyndighed, vil dokumentet som hovedregel miste sin interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.
- Et internt arbejdsdokument vil dog i særlige tilfælde, på trods af en afgivelse til en udenforstående, ikke miste sin interne karakter. Det gælder f.eks., hvis det interne dokument afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvis dokumentet afgives som led i en overordnet forvaltningsmyndigheds behandling af en klage vedrørende afslag på aktindsigt i det pågældende interne dokument.
- Bestemmelsen i lovens § 7, nr. 2, medfører, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter. Hvis der derimod er tale om udveksling mellem to selvstændige myndigheder, vil dokumentet som udgangspunkt miste sin interne karakter.
- Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages der udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder/myndigheder, og der lægges således bl.a. vægt på, om enheden træffer afgørelse på egne vegne, om enheden er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om enheden er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om den pågældende enhed indtager en selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system.
- Bestemmelsen i lovens § 7, nr. 3, medfører, at brevveksling mellem en kommunes forskellige organer er undtaget fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen bygger på princippet om den kommunale enhedsforvaltning, der indebærer, at de i bestemmelsen nævnte enheder som udgangspunkt betragtes som enheder i én og samme forvaltningsmyndighed.

3.12. Gældende ret vedrørende adgangen til aktindsigt efter § 8 i visse typer af **interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form**, kan sammenfattes således:

- Det følger af bestemmelsen i lovens § 8, nr. 1-4, at visse typer af interne arbejdsdokumenter er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, hvis de er udarbejdet som selvstændige dokumenter og foreligger i endelig form.
- Det forhold, at de pågældende dokumenter er omfattet af retten til aktindsigt, betyder på den ene side, at dokumenterne ikke kan undtages fra retten til aktindsigt efter lovens § 7, og på den anden side, at de dog kan undtages i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 10-14.
- Baggrunden for bestemmelsen i lovens § 8 er, at de hensyn, der ligger bag § 7 – hensynet til de offentligt ansattes arbejdsvilkår og hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces – ikke taler for, at de i bestemmelsen angivne dokumenter, uanset deres interne karakter, undtages fra retten til aktindsigt.
- Adgangen til aktindsigt omfatter efter § 8, nr. 1, dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse (såkaldte beslutningsdokumenter).
- Efter lovens § 8, nr. 2, er dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lovens § 6, også omfattet af retten til aktindsigt.
- Efter lovens § 8, nr. 3, er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, ligeledes omfattet af aktindsigtsadgangen. Bestemmelsen sigter bl.a. til afhøringsrapporter, døgnrapporter, analyserapporter, besigtigelsesrapporter og inspektionsrapporter.
- Dokumenter, som indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, er ifølge § 8, nr. 4, omfattet af retten til aktindsigt. Bestemmelsen sikrer offentligheden adgang til at få indsigt i de såkaldte "skuffecirkulærer" (myndighedens egne interne retningslinjer).

3.13. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 10 at undtage visse **nærmere angivne dokumenttyper** kan i grove træk sammenfattes således:

- Efter lovens § 10 kan en række nærmere angivne typer af dokumenter – under hensyn til den funktion, som dokumenterne varetager – undtages fra retten til aktindsigt.
- Efter § 10, nr. 1, kan for det første statsrådsprotokoller, for det andet referater af møder mellem ministre og for det tredje dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder, undtages fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen tilsigter at beskytte den del af den politiske beslutningsproces, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende.
- Dokumenter, der udveksles mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove, er ifølge § 10, nr. 2, undtaget fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen tilsigter – i lighed med § 10, nr. 1 – at beskytte den del af den politiske beslutningsproces, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende.
- Bestemmelsen i § 10, nr. 2, gælder kun brevveksling mellem departementer og således ikke brevveksling mellem et departement og en styrelse. Bestemmelsen omfatter i øvrigt kun dokumenter, der er udarbejdet af et departement og ikke dokumenter, der er udarbejdet af andre myndigheder, f.eks. en styrelse.
- Omfattet af bestemmelsen er brevveksling om, hvorvidt et (nyt) lovforslag bør udarbejdes samt brevveksling om udarbejdelse af et lovudkast, herunder høring over et lovudkast.
- Udenfor bestemmelsen falder derimod brevveksling om gældende lovgivning, om påtænkte administrative forskrifter og vedtagelse af EU-forskrifter.
- Bestemmelsen omfatter også brevveksling efter, at et lovforslag er fremsat for Folketinget, og omfatter derfor også f.eks. brevveksling mellem to departementer i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg om det pågældende lovforslag.

- Efter § 10, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Bestemmelsen tager for det første sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet de "ulovbestemte" tilfælde, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.
- Det er en forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, og at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Som eksempel på et dokument, der vil være omfattet af § 10, nr. 3, kan nævnes en underordnet myndigheds selvstændige udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål, som departementet ikke har den fornødne sagkyndige baggrund for at kunne udarbejde.
- Efter lovens § 10, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen har til formål at sikre, at offentlige myndigheder – på samme måde som en eventuel modpart i en retssag – kan modtage fortrolig rådgivning fra navnlig juridisk sagkyndige.
- Udtrykket "brevveksling" i § 10, nr. 4, indebærer, at det ikke blot er selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat sender til myndigheden, der kan undtages fra retten til aktindsigt. Endvidere medfører det nævnte udtryk, at også skrivelser fra den pågældende forvaltningsmyndighed til den sagkyndige er omfattet af bestemmelsen, og interne arbejdsdokumenter, der sendes til den sagkyndige, vil således ikke miste sin interne karakter ved afgivelsen.

3.14. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 12, stk. 1, nr. 1, at undtage **oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold** kan sammenfattes således:

- Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, er det afgørende, om oplysningen fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derfor ikke en betingelse for at undtage oplysninger efter § 12, stk. 1, nr. 1, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. Bestemmelsen forudsætter dermed ikke et konkret skøn i det enkelte tilfælde.
- Det er således uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, om den, oplysningerne angår, har meddelt samtykke til aktindsigt, om en forvaltningsmyndighed har givet vedkommende tilsagn om diskretion (diskretionstilsagn), om vedkommende i forbindelse med afgivelsen af oplysningerne har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold), og om den aktindsigtssøgende har givet en særlig begrundelse eller i øvrigt har udvist en særlig interesse i den pågældende sag.
- Formålet med undtagelsesbestemmelsen er at beskytte "privatlivets fred".
- Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre "private forhold", må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.
- Omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race, religion, hudfarve, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om cpr-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakter.

– Uden for bestemmelsen falder dog oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, så som folkeregisteroplysninger.
– Oplysninger om enkeltpersoners (privat)økonomi er omfattet, hvis de pågældende oplysninger afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan, f.eks. oplysninger om, at en person modtager boligsikring af en bestemt størrelse, da man på den baggrund, vil kunne slutte sig til oplysninger om modtagerens privatøkonomi. Det gælder også oplysninger om enkeltpersoners betalingsforhold, herunder oplysninger om rettidig betaling og restancer til det offentlige.
– Derimod vil oplysning om, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige ikke kunne undtages fra aktindsigt, medmindre oplysningen afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan.
– Der skal gives aktindsigt i den del af dokumentet, der ikke kan undtages, jf. lovens § 12, stk. 2.

3.15. Gældende ret vedrørende adgangen til efter § 12, stk. 1, nr. 2, at undtage oplysninger om erhvervsmæssige forhold kan sammenfattes således:
– Oplysninger om forretningsforhold mv. kan kun undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at der ikke gives aktindsigt i de pågældende oplysninger. Bestemmelsen er således – i modsætning til § 12, stk. 1, nr. 1 – ikke en absolut undtagelsesregel.
– Bestemmelsen tilsigter at tilgodese hensynet til erhvervsmæssige interesser.
– Myndighederne skal i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. og i givet fald, om aktindsigt i disse oplysninger vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed mv., oplysningerne angår.
– Der skal ved den konkrete vurdering ikke lægges vægt på den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i, at begæringen imødekommes.
– Betingelsen om væsentlig økonomisk skade er opfyldt, hvis imødekommelse af en begæring om aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.
– Kravet om, at risikoen for skade skal være nærliggende, indebærer, at myndigheden må foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, der er tale om.
– Der skal gives aktindsigt i den del af dokumentet, der ikke kan undtages, jf. lovens § 12, stk. 2.

3.16. Gældende ret vedrørende **offentlighedslovens § 13** kan i grove træk sammenfattes således:
– Efter offentlighedslovens § 13 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til at beskytte væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser.
– Oplysninger kan således undtages efter § 13 på grund af bl.a. hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 13, stk. 1, nr. 1), hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 2), hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser (§ 13, stk. 1, nr. 3), hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (§ 13, stk. 1, nr. 4) eller hensynet til det offentliges økonomiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 5).
– Herudover kan oplysninger undtages af hensyn til offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 13, stk. 1, nr. 6).

– En begæring om aktindsigt kan – i almindelighed – kun afslås efter § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.
– Der skal ved den konkrete afvejning efter § 13, stk. 1, ikke tages hensyn til den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne over for de modhensyn, der opregnes i bestemmelsen.
– En begæring om aktindsigt kan kun afslås efter § 13, stk. 1, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.
– Om opsamlingsbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6 – hvorefter der kan meddeles afslag på aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet – bemærkes, at det er forudsat, at bestemmelsen kun kan anvendes i begrænset omfang, og kun hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller privates interesser er klart påkrævet.
– Opsamlingsbestemmelsen kan i første række benyttes til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.
– Herudover kan opsamlingsbestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det antages, at der stilles strenge krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov, hvor der er tale om at anvende bestemmelsen i sådanne tilfælde.
– Opsamlingsbestemmelsen er anvendt til at varetage beskyttelsen af følgende interesser: Hensynet til den politiske beslutningsproces, hensynet til internt præget samarbejde, hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger, hensynet til forsknings- og undervisningsmæssige interesser, hensynet til at beskytte en kildes identitet og hensynet til at beskytte de interesser, der ligger bag lovens § 2, stk. 2, som – i et vist omfang – undtager personalesager fra aktindsigt.

3.17. Gældende ret vedrørende betydningen af **tavshedspligtsbestemmelser** i forhold til offentlighedens adgang til aktindsigt kan sammenfattes således:
– Det følger af offentlighedslovens § 14, at offentlighedens adgang til aktindsigt ikke gælder, hvis de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt.
– På den anden side følger det af bestemmelsen, at retten til aktindsigt fortsat gælder – og således ikke begrænses – hvis oplysningerne er omfattet af de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandslovgivningen.
– Ved særlige tavshedspligtsbestemmelser forstås sådanne bestemmelser, der er optaget i særlovgivningen, og som ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere angivne forhold. Der er ikke tale om en særlig tavshedspligtsbestemmelse, hvis en bestemmelse i særlovgivningen blot gentager eller henviser til straffelovens eller forvaltningslovens regler om tavshedspligt.
– Tavshedsforskrifter optaget i EU-retsakter og folkeretlige traktater vil også betragtes som specielle tavshedspligtsbestemmelser, hvilket også gælder administrative tavshedsforskrifter, hvis det udtrykkelig fremgår af loven eller forarbejderne, at der er hjemmel til at fastsætte en speciel tavshedsforskrift.
– Hvis en speciel tavshedspligtsbestemmelse er anvendelig, vil de pågældende oplysninger uden videre være undtaget fra retten til aktindsigt, og myndigheden vil i almindelighed være udelukket fra at udlevere oplysningerne i medfør af princippet om meroffentlighed.

3.18. Gældende ret vedrørende bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om **egenaccess** kan sammenfattes således:

– Bestemmelsen om egenaccess indebærer, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom.
– Formålet med bestemmelsen er at sikre den pågældende person en adgang til aktindsigt med hensyn til de nævnte oplysninger (oplysninger om den pågældendes personlige forhold), der svarer til den videregående ret efter forvaltningsloven, som gælder for parter i afgørelsessager.
– Retten til egenacess er alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-11 og § 14, og således ikke af § 12. Endvidere gælder lovens § 13 kun i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelsen, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod at meddele aktindsigt.

3.19. Gældende ret vedrørende **meroffentlighedsprincippet** kan sammenfattes således:
– Offentlighedsloven tager alene stilling til, i hvilket omfang forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at meddele aktindsigt. Loven udelukker således ikke, at myndighederne kan – og efter omstændighederne bør – give aktindsigt i videre omfang end loven forpligter til, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. (meroffentlighedsprincippet). Offentlighedsloven har således karakter af en minimumslov.
– Det følger i øvrigt af meroffentlighedsprincippet, at en myndighed af egen drift – dvs. også i tilfælde, hvor et ønske om meroffentlighed ikke specifikt er fremsat i en begæring om aktindsigt – bør overveje, om der bør gives meroffentlighed.
– Meroffentlighedsprincippet indebærer, at en forvaltningsmyndighed kan vælge at give aktindsigt, selvom der ikke er ret til aktindsigt i vedkommende sag, dokumenter eller oplysninger. Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, foretages der en afvejning af på den ene side hensynet til navnlig de beskyttelsesinteresser, der ligger bag relevante undtagelsesbestemmelser, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt.
– Forvaltningsmyndighederne kan dog alene meddele meroffentlighed under iagttagelse af reglerne om tavshedspligt mv. Dette indebærer, at myndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet skal respektere de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og forvaltningsloven samt særlige regler om tavhedspligt.
– Meroffentlighedsprincippet indebærer i øvrigt, at en forvaltningsmyndighed kan gennemføre aktindsigten på anden måde end ved dokumentgennemsyn eller udlevering af fotokopier, at myndighederne kan se bort fra, at en begæring om aktindsigt ikke opfylder identifikationskravet, og at myndighederne på begæring bør overveje at meddele "løbende aktindsigt" i forhold til en person – der uden at være part i sagen – har en anerkendelsesværdig interesse i en afgørelsessag.
– Hvis dokumenter eller oplysninger i medfør af meroffentlighedsprincippet er udleveret, vil den pågældende forvaltningsmyndighed – ud fra den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning – som udgangspunkt være forpligtet til at udlevere de pågældende dokumenter eller oplysninger til andre, der begærer aktindsigt.

3.20. Gældende ret vedrørende **kompetencespørgsmålet** kan sammenfattes således:
– Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet (§ 15, stk. 1, 1. pkt.). Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter, der hidrører fra en anden myndighed.
– Hvis der fremsættes en begæring om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse (§ 15, stk. 1, 2. pkt.).
– Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages selvstændigt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører (§ 15, stk. 2). Dette gælder uanset, om klageinstansen er en særlig klageinstans, f.eks. et uafhængigt nævn.

- Hvis en underordnet myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang til en overordnet myndighed, kan myndighedens afgørelse om aktindsigtsspørgsmål heller ikke påklages til den overordnede myndighed.
- Bestemmelser, der fastsætter særlige klagefrister eller særlige begrænsninger i de klageberettigedes kreds i forhold til klager vedrørende en forvaltningsmyndigheds afgørelse i den materielle sag, indebærer ikke nogen begrænsning i adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, medmindre det af forarbejderne til sådanne bestemmelser udtrykkeligt fremgår, at de også angår forvaltningsprocessuelle afgørelser som f.eks. afgørelser om aktindsigt.
- I de tilfælde, hvor en særlig klageinstans' kompetence med hensyn til behandlingen af klager over den materielle sag er sagligt begrænset – f.eks. således, at alene principielle spørgsmål kan påklages til klageinstansen – antages det, at en klageinstans vil være rekursinstans for alle aktindsigtsspørgsmål, herunder de spørgsmål der ikke er principielle, medmindre det modsatte fremgår udtrykkeligt af forarbejderne.
- Det er kun den aktindsigtssøgende, der er part i den pågældende sag om aktindsigt og således umiddelbart kan påklage forvaltningsmyndighedens afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet. Dette indebærer, at den, oplysningerne angår, ikke er part i aktindsigtssagen.
- Forvaltningsmyndighedernes afgørelser vedrørende aktindsigtsspørgsmål kan efter grundlovens § 63 indbringes for domstolene, ligesom de kan indbringes for Folketingets Ombudsmand.

3.21. Gældende ret om **forvaltningsprocessuelle spørgsmål** kan sammenfattes således:
- Som udgangspunkt kan den aktindsigtssøgende kræve at få fotokopier af sagens dokumenter.
- Det nævnte udgangspunkt kan dog fraviges, hvis der begæres aktindsigt i et overordentligt stort antal dokumenter, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at fremstille en kopi af dokumenterne, hvis det vil være forbundet med betydelige omkostninger at kopiere dokumenterne, eller hvis der består en konkret risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter vil blive anvendt på en retsstridig måde.
- Begæringer om aktindsigt skal behandles snarest og skal således prioriteres af forvaltningsmyndighederne. En behandling af en aktindsigtsbegæring kan dog udsættes, hvis hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager taler herfor, eller hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt, f.eks. fordi myndigheden pga. tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, finder behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed.
- Der gælder ikke en egentlig frist for færdigbehandlingen af en begæring om aktindsigt.
- Der gælder dog en underretningspligt således, at en forvaltningsmyndighed, der ikke har afslået eller imødekommet en begæring inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende forvaltningsmyndighed, skal underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.
- Der gælder – bortset fra aktindsigt i en persons ansættelsessag – ikke nogen lovbestemt pligt for myndigheden til at foretage en underretning eller i øvrigt inddrage den, oplysningerne angår i behandlingen af aktindsigtsanmodningen. En sådan pligt kan dog følge på andet grundlag, f.eks. god forvaltningsskik.
- En forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af en aktindsigtssag iagttage forvaltningslovens sagsbehandlingsregler. Dette indebærer bl.a., at myndigheden efter omstændighederne skal partshøre den aktindsigtssøgende, at myndigheden skal begrunde et helt eller delvist afslag på aktindsigt, og at der i forbindelse med et afslag på aktindsigt skal gives klagevejledning, hvis afgørelsen kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed.
- Forvaltningsmyndighederne kan i øvrigt i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigten opkræve betaling i henhold til Justitsministeriets betalingsbekendtgørelse.

KAPITEL 5

Andre regler end offentlighedsloven om aktindsigt mv.

1. Indledning

Offentlighedsloven regulerer den almindelige adgang for offentligheden til efter begæring at få aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Efter loven tilkommer retten til aktindsigt enhver og f.eks. ikke blot den, der er part i sagen, ligesom retten som udgangspunkt omfatter alle typer af dokumenter og oplysninger.

Ved siden af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt er der imidlertid også fastsat nogle mere specifikke regler om aktindsigt mv. Der er således f.eks. i forvaltningsloven fastsat særlige regler om adgang til aktindsigt for parter i afgørelsessager, ligesom der i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er fastsat særlige regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.

I dette kapitel gives der en kortfattet beskrivelse af disse regler, herunder om forholdet mellem offentlighedsloven og de enkelte regelsæt.

2. Forvaltningsloven

2.1. Forvaltningslovens overordnende indhold

Forvaltningsloven indeholder navnlig en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger den, der er part i en afgørelsessag forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af sagen.

Forvaltningsloven indeholder således regler om forvaltningsmyndighedernes vejledningspligt, om parters adgang til aktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning. Herudover indeholder loven nogle almindelige regler om inhabilitet og om tavshedspligt mv. for den, der virker inden for den offentlige forvaltning.

2.2. Anvendelsesområde

Forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1, og har således samme organisatoriske afgrænsning som offentlighedsloven.

Det følger imidlertid af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at den ikke – som offentlighedsloven – gælder al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, men at den som udgangspunkt er afgrænset til at gælde for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

2.3. Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt

Som nævnt under pkt. 2.1 indeholder forvaltningsloven bl.a. regler om parters adgang til aktindsigt. Det er disse regler – der er fastsat i forvaltningslovens §§ 9-18 – som vil blive omtalt nærmere i det følgende.

2.3.1. Personkreds

Retten til at få aktindsigt efter forvaltningslovens bestemmelser tilkommer den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af partsbegrebet, men det er almindeligt antaget, at det omfatter ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 135 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 61 ff.

2.3.2. Sager og dokumenter omfattet af forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om parters adgang til aktindsigt gælder i sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og den, der er part, kan forlange at blive gjort bekendt med afgørelsessagens dokumenter, jf. § 9, stk. 1, 1. pkt.

Det er udgangspunktet, at parten har ret til alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, jf. § 10, stk. 1, nr. 1. Retten til aktindsigt omfatter også indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældendes sags dokumenter (aktlisten), jf. § 10, stk. 1, nr. 2.

Parten skal ikke give en nærmere begrundelse for anmodningen om aktindsigt, men der gælder dog et krav om, at parten skal angive den sag, hvis dokumenter, den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. § 9, stk. 1, 2. pkt.

2.3.3. Undtagelser fra retten til aktindsigt

Som nævnt under pkt. 2.3.2 er det udgangspunktet, at parten har ret til alle dokumenter, der vedrører en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forvaltningsloven indeholder imidlertid en række undtagelser fra det nævnte udgangspunkt. Det er således – i lighed med offentlighedsloven – fastsat, at forvaltningsloven ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper.

Derimod er partens adgang til aktindsigt ikke begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2. Dette står i modsætning til offentlighedsloven, der i § 14 fastslår, at retten til aktindsigt er begrænset af sådanne særlige bestemmelser om tavshedspligt.

2.3.3.1. Undtagne sager

Som nævnt er visse nærmere angivne sagstyper ikke omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

For det første gælder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ikke i forhold til sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. § 9, stk. 3. Denne bestemmelse svarer i princippet til undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen. Den ændrede formulering af bestemmelsen i § 9, stk. 3, indebærer dog en vis begrænsning i rækkevidden af undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde i forhold til anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 281.

Den snævrere afgrænsning af, hvilke sager der kan undtages med hjemmel i § 9, stk. 3, indebærer således, at bl.a. sager om tilhold i henhold til straffelovens § 265 – der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. – ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 9, stk. 3, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 282 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 496 ff.

> Parten kan dog efter forvaltningslovens § 18, stk. 1, forlange at blive gjort bekendt med en straffesags dokumenter, når sagen er afgjort. Denne ret til at blive gjort bekendt med en afsluttet straffesags dokumenter er dog betinget af, at ønsket herom er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af partens interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod.
>
> Det anførte indebærer, at selv i tilfælde, hvor aktindsigt er rimeligt begrundet af hensyn til partens mulighed for at varetage sit tarv, kan de nævnte modhensyn af bl.a. efterforskningsmæssig karakter føre til, at aktindsigt må afslås. Endvidere følger det af § 18, stk. 1, at

de almindelige undtagelsesbestemmelser for internt arbejdsmateriale mv. i forvaltningslovens §§ 12-14 tilsvarende gælder i forhold til en begæring om aktindsigt i afsluttede straffesager.

Det skal bemærkes, at bestemmelsen i § 18, stk. 1, ikke omfatter dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden, jf. § 18, stk. 2. I disse tilfælde afgøres adgang til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 d eller § 729 d, jf. pkt. 7.2 nedenfor.

For det andet gælder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ikke i forbindelse med visse straf-fuldbyrdelsessager. Det er således fastsat i lovens § 9, stk. 4, at reglerne om partsaktindsigt ikke – i forbindelse med varetægtsfængsling, fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring – gælder sager om valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, sager om overførelse til et andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution, sager om overførelse til en anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution, sager om udelukkelse fra fællesskab og sager om straffuldbyrdelsens iværksættelse, udsættelse og benådning samt fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, for så vidt angår oplysninger, der er indhentet for at belyse hensynet til politiets forebyggende virksomhed som nævnt i § 10, nr. 2, § 12, stk. 1, og § 78 a, stk. 3, i lov om fuldbyrdelse af straf mv.

For det tredje gælder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. I sådanne tilfælde er adgangen til aktindsigt for den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse, således begrænset til de dokumenter mv., der vedrører den pågældendes egne forhold, jf. forvaltningslovens § 10, stk. 2. Bestemmelsen indebærer, at der ikke er krav på at blive gjort bekendt med, hvem der i øvrigt måtte være ansøgere til den pågældende stilling.

Ansøgere til tjenestemandsstillinger har imidlertid ifølge tjenestemandslovens § 5, stk. 3, ret til – når ansøgningsfristen er udløbet – at få udleveret en liste over navne og eventuelle andre identifikationsoplysninger om medansøgere.

De sagstyper, der er undtaget fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt svarer således i det væsentligste til de sagstyper, der også er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven (straffesager, ansættelses- og forfremmelsessager samt lovgivningssager). Når der i forvaltningsloven imidlertid ikke er optaget en bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. – om undtagelse af lovgivningssager – skyldes det, at forvaltningslovens regler om aktindsigt omhandler partens aktindsigt, og der vil i almindelighed ikke være nogen, der vil være part i en sag om udarbejdelse af lovgivning.

2.3.3.2. Undtagne dokumenter

I det omfang en sag ikke kan undtages fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, kan visse dokumenttyper i sagen dog undtages. Adgangen til at undtage de pågældende dokumenter er fastsat i bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 12 og 14.

De dokumenttyper, der for det første kan undtages fra retten til aktindsigt er interne arbejdsdokumenter, jf. lovens § 12, stk. 1. Denne bestemmelse er identisk med offentlighedslovens § 7 og begrebet interne arbejdsdokumenter er således afgrænset ens i de to love.

Interne arbejdsdokumenter kan dog på trods af bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1 – i lighed med ordningen i offentlighedsloven – være undergivet aktindsigt efter lovens regler om partsaktindsigt.

Det gælder for det første, hvis et internt arbejdsdokument har været afgivet til udenforstående. I et sådant tilfælde vil det pågældende dokument – ligesom i forhold til offentlighedslovens § 7 – i almindelighed fortabe sin interne karakter.

For det andet er visse særlige typer af interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form, undergivet aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, jf. forvaltningslovens § 13, nr. 1-3. Det

gælder f.eks. interne dokumenter, der alene gengiver myndighedens endelige beslutning om en sags afgørelse. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 13, nr. 1-3, er i øvrigt identisk med offentlighedslovens § 8, nr. 1-3.

> Årsagen til, at forvaltningsloven ikke indeholder en bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 8, nr. 4 – hvorefter retten til aktindsigt omfatter en myndigheds interne generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper (skuffecirkulærer) – er, at der ikke vil være parter i sager om udarbejdelse af interne retningslinjer. Der er således ikke behov for en sådan undtagelsesbestemmelse i forvaltningsloven.

For det tredje gælder der efter lovens § 12, stk. 2, en pligt til fra interne arbejdsdokumenter at ekstrahere faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og meddele dem i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Denne bestemmelse svarer til offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Foruden at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1-3. Det gælder f.eks. referater af møder mellem ministre. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1-3, er enslydende med offentlighedslovens § 10, nr. 1, 3 og 4.

> Årsagen til, at forvaltningslovens § 14, stk. 1, ikke indeholder bestemmelser svarende til offentlighedslovens § 10, nr. 2 (brevveksling mellem ministerier om lovgivning) og § 10, nr. 5 (materiale til brug for statistiske eller videnskabelige undersøgelser), er, at der typisk ikke vil være en part i sådanne sager.

For de dokumenttyper, der er omfattet af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1-3, gælder også en bestemmelse om ekstrahering af faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jf. lovens § 14, stk. 2.

2.3.3.3. Undtagne oplysninger

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan visse oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter forvaltningsloven, undtages efter en konkret afvejning.

Efter bestemmelsen i § 15, stk. 1, skal der i afvejningen af, om der kan meddeles afslag på aktindsigt, på den ene side indgå partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, og på den anden side afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser.

I § 15, stk. 1, nr. 1-5, er der foretaget en ikke udtømmende opregning af de offentlige interesser, der kan indgå i afvejningen af, om der skal meddeles afslag på aktindsigt. De hensyn, der er nævnt i stk. 1-5, svarer til de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-5. Således kan bl.a. hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 15, stk. 1, nr. 1) eller hensynet til det offentliges økonomiske interesser begrunde et afslag (§ 15, stk. 1, nr. 5).

Det er ikke i § 15, stk. 1, nærmere angivet, hvilke hensyn til private interesser der kan indgå i afvejningen. Det antages, at der efter bestemmelsen normalt kun vil blive tale om at undtage oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og oplysninger om virksomheders drifts- eller forretningsforhold, som afgørende vil kunne skade virksomhedens konkurrenceevne eller i øvrigt medføre væsentlige skadesvirkninger, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 330 f.

> Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15, stk. 1, er i visse henseender snævrere end undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12 og 13. Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, kan oplysninger om enkeltpersoners private forhold undtages fra aktindsigt, mens det normalt vil være en forudsætning for at undtage sådanne oplysninger efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, at der er tale om rent private forhold, f.eks. oplysninger om race, religion mv.
>
> Endvidere forudsætter forvaltningslovens § 15, stk. 1 – i modsætning til offentlighedslovens § 13, stk. 1 – at der foretages en konkret afvejning af modstående hensyn, hvor den aktindsigtssøgendes interesse (partens interesse) i varetagelse af sit tarv indgår i vurderingen. Efter

offentlighedslovens § 13, stk. 1, kan der ikke tages særligt hensyn til den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i aktindsigt over for de modhensyn, der opregnes i bestemmelsen. Det skal bemærkes, at offentlighedslovens § 4, stk. 2, indeholder en regel om egenacces, der indebærer, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, har samme adgang til aktindsigt som parten har efter forvaltningslovens regler om aktindsigt.

Herudover forudsætter forvaltningslovens § 15, stk. 1, at der skal foreligge "afgørende hensyn" til de modstående offentlige eller private interesser for at kunne begrunde en indskrænkning i partens adgang til aktindsigt. Med udtrykket "afgørende hensyn" er det tilkendegivet, at oplysningerne kun kan undtages, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 328. Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, kan aktindsigt afslås, hvis det er "nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn" til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade af betydning.

I forvaltningslovens § 15, stk. 2, er det fastsat, at i det omfang hensynene i stk. 1 kun gør sig gældende for en del af dokumentet, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Denne bestemmelse om delvis aktindsigt svarer til offentlighedslovens § 13, stk. 2.

2.3.4. Behandling og afgørelse af anmodninger om partsaktindsigt

Forvaltningslovens § 16 fastsætter nærmere regler om klageadgang, og hvordan sager om aktindsigt skal behandles og afgøres, herunder hvordan aktindsigten skal gennemføres. Bestemmelsen svarer i det væsentligste til offentlighedslovens §§ 15 og 16.

Forvaltningslovens § 17 indeholder en regel om afbrydelse af klagefristsen i realitetssagen, når parten begærer aktindsigt i sagen. Endvidere indeholder forvaltningslovens § 11 en særlig regel om, at afgørelsen i realitetssagen som udgangspunkt skal udsættes, hvis parten under myndighedens behandling af sagen fremsætter en begæring om aktindsigt. Sagens afgørelse skal således udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter.

2.4. Forholdet mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven

Som det fremgår af pkt. 2.3 indeholder forvaltningsloven en række regler om aktindsigt, der i det væsentligste er opbygget på samme måde som reglerne i offentlighedsloven, men som dog fastsætter videregående regler om aktindsigt end offentlighedsloven.

Forvaltningslovens regler om aktindsigt regulerer imidlertid ikke som sådan samme spørgsmål som offentlighedsloven, idet forvaltningsloven regulerer spørgsmålet om parters adgang til aktindsigt i afgørelsessager, mens offentlighedsloven regulerer spørgsmålet om offentlighedens adgang til aktindsigt i alle sagstyper, herunder sager om faktisk forvaltningsvirksomhed. Der er således tale om, at forvaltningsloven – ved at fastsætte videregående regler om aktindsigt for parter i afgørelsessager – supplerer offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt.

På den anden side kan forvaltningslovens regler om partsaktindsigt også siges at blive suppleret af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacess med hensyn til oplysninger om vedkommende selv (parten), når sådanne oplysninger indgår i dokumenter, der er undergivet administrativ sagsbehandling på områder, der ikke er afgørelsessager. I sådanne tilfælde vil forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ikke gælde, da disse regler som nævnt alene finder anvendelse i afgørelsessager.

3. Sundhedsloven

3.1. Sundhedslovens indhold

Sundhedsloven regulerer de grundlæggende og generelle principper for den enkelte patients selvbestemmelse og retssikkerhed i forhold til sundhedsvæsenet i forbindelse med undersøgelse, behandling og pleje.

Lovens formål er at medvirke til dels at sikre, at patienters værdighed, integritet og selvbestemmelse respekteres, dels at understøtte tillids- og fortrolighedsforhold mellem patienterne og sundhedsvæsenet og de forskellige personalegrupper, patienter møder her. Loven indeholder således regler om information, samtykke, livstestamenter, aktindsigt, tavshedspligt og videregivelse af helbredsoplysninger.

3.2. Anvendelsesområde

Sundhedslovens afsnit III om patienters retsstilling, der bl.a. indeholder reglerne om patienters ret til aktindsigt, gælder patienter, der inden for sundhedsvæsenet eller andre steder, hvor der udføres sundhedsfaglig virksomhed, modtager eller har modtaget behandling af sundhedspersoner, jf. lovens § 13, stk. 1. Loven gælder således bl.a. inden for det offentlige sundhedsvæsen og for institutioner inden for det private sundhedsvæsen, hvortil der er tilknyttet en autoriseret sundhedsperson.

Anvendelsesområdet for sundhedsloven er således ikke som offentlighedslovens afgrænset efter et organisatorisk (formelt) kriterium, men efter et materielt (funktionelt) kriterium, idet det afgørende for om loven finder anvendelse er, om der er tale et sted, hvor sundhedspersoner udfører sundhedsfaglig virksomhed.

3.3. Sundhedslovens regler om aktindsigt

Sundhedsloven indeholder som nævnt bl.a. regler om aktindsigt. Det er disse regler – der er fastsat i lovens kapitel 8 (§§ 36-39) – som vil blive omtalt i det følgende. Om de nævnte aktindsigtsregler kan det oplyses, at de – bortset fra en enkelt teknisk ændring – i det hele viderefører patientretsstillingslovens aktindsigtsregler.

3.3.1. Personkreds

Det følger af sundhedslovens § 37, stk. 1, at det alene er den patient, der har modtaget behandling mv., der har ret til aktindsigt efter loven. Reglerne om aktindsigt i sundhedsloven har således karakter af regler om egenacces til oplysningerne i patientjournaler mv., jf. tillige Vogter, side 317, for så vidt angår den identiske bestemmelse i patientretsstillingslovens § 20, stk. 1.

Andre personer – bortset fra dem, der efter fuldmagt mv. optræder på patientens vegne – må således søge om aktindsigt i patientjournaler mv. efter reglerne i offentligheds- og forvaltningsloven.

> Sundhedsloven indeholder i § 45 en særlig regel om bl.a. pårørendes adgang til at få oplysninger fra en afdød patients journal. Det er således fastsat i bestemmelsen, at en sundhedsperson kan videregive oplysninger om en afdød patients sygdomsforløb, dødsårsag og dødsmåde til afdødes nærmeste pårørende, afdødes alment praktiserende læge og den læge, der havde afdøde i behandling, såfremt det ikke må antages at stride mod afdødes ønske og hensynet til afdøde eller andre private interesser ikke taler afgørende herimod.
>
> Bestemmelsen i § 45 er en videregivelsesregel med hensyn til de nævnte oplysninger, men det antages, at bestemmelsens brede formulering, herunder udtrykket "sygdomsforløb", indebærer, at oplysningerne kan videregives til de pårørende som aktindsigt i hele journalen, jf. Vogter, side 322, om den tilsvarende regel i patientretsstillingslovens § 28, stk. 1.

3.3.2. Dokumenter omfattet af sundhedsloven

Efter lovens § 36, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt patientjournaler mv., der udarbejdes af sundhedspersoner, og som føres på offentlige eller private sygehuse, klinikker, ambulatorier, i privat praksis eller i forbindelse med behandling i private hjem samt på andre offentlige eller private institutioner mv., hvor der som led i sundhedsmæssig virksomhed foretages behandling af patienter.

Omfattet af retten til aktindsigt er således bl.a. egentlige sygehusjournaler, sygeplejefaglige optegnelser (sygeplejekardex), plejejournaler på plejehjem samt privatpraktiserende sundhedspersoners optegnelser vedrørende den enkeltes helbredsmæssige forhold, f.eks. journaler hos privatpraktiserende læger, på private sygehuse mv. Retten til aktindsigt omfatter i øvrigt hele journalen, herunder bl.a. lægeerklæringer,

røntgenbilleder, røntgenbeskrivelser, scanningsbilleder, laboratorieresultater mv., jf. pkt. 3 i Sundhedsministeriets vejledning nr. 155 af 14. september 1998 om aktindsigt mv. i helbredsoplysninger, der knytter sig til patientretsstillingslovens regler om aktindsigt. Denne vejledning er ikke endnu blevet afløst og må, da sundhedsloven i det hele viderefører aktindsigtsreglerne i patientretsstillingsloven, fortsat betragtes som retningsgivende for det nærmere indhold af patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler mv.

Retten til aktindsigt omfatter også journaler mv., der føres på edb, og der må, hvis der begæres aktindsigt i sådanne oplysninger, tilvejebringes et skærmbillede eller en udskrift af de registrerede oplysninger, jf. Vogter, side 315.

Uden for retten til aktindsigt efter loven falder derimod optegnelser om enkeltpersoners helbredsmæssige forhold, der foretages af andre end sundhedspersoner, og som ikke indgår i en sundhedsfaglig virksomhed. Det kan f.eks. være helbredsoplysninger, der indgår i behandlingen af sager i Arbejdsskadestyrelsen og Den Sociale Ankestyrelse vedrørende erstatnings- og pensionsforhold, jf. pkt. 2 i Sundhedsministeriets vejledning nr. 155 af 14. september 1998 om aktindsigt mv. i helbredsoplysninger. I sådanne tilfælde gælder offentligheds- og forvaltningslovens regler om aktindsigt.

Sundhedslovens § 37, stk. 1, er i øvrigt formuleret på en sådan måde, at patienten efter bestemmelsen har ret til aktindsigt i flere oplysninger end der normalt vil blive udleveret i forbindelse med en behandling af en begæring om aktindsigt.

Det fremgår således af bestemmelsen, at såfremt en patient fremsætter begæring herom, skal vedkommende have meddelelse om, hvorvidt der behandles helbredsoplysninger om vedkommende indeholdt i patientjournaler mv. Behandles sådanne oplysninger, skal der på begæring og på en let forståelig måde gives patienten meddelelse om (1) hvilke oplysninger der behandles, (2) behandlingens formål, (3) kategorierne af modtagere af oplysningerne og (4) tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.

3.3.3. Undtagelse fra retten til aktindsigt

Retten til aktindsigt – og retten til at få de andre meddelelser, der er omfattet af § 37, stk. 1 – kan efter lovens § 37, stk. 2, begrænses, i det omfang patientens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private interesser.

Med ordlyden "afgørende hensyn" er det understreget, at der er tale om en ganske snæver undtagelsesadgang, og bestemmelsen forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret afvejning af på den ene side patientens interesse i at få aktindsigt og på den anden side de afgørende modhensyn, herunder til patienten selv.

En begrænsning i retten til aktindsigt af hensyn til andre private interesser kan f.eks. tænkes i tilfælde, hvor pårørende eller naboer henleder myndighedernes opmærksomhed på den pågældendes psykiske sygdom. I et sådant tilfælde kan der efter omstændighederne være grund til at undtage eventuelle oplysninger om de pårørende mv. fra aktindsigt.

3.3.4. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt

Afgørelse om aktindsigt træffes af den myndighed, institution eller sundhedsperson, der har patientjournalerne mv. i sin besiddelse, jf. lovens § 38, stk. 1.

Vedkommende myndighed mv. skal snarest træffe afgørelse om aktindsigten kan imødekommes, og hvis en anmodning ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget, skal der gives

patienten underretning om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. § 38, stk. 2 og 3.

Det er vedkommende myndighed mv., der afgør om aktindsigten skal gennemføres ved, at der gives adgang til gennemsyn af patientjournalen mv. på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi, jf. § 38, stk. 2.

3.4. Forholdet mellem offentlighedsloven og sundhedsloven

Som det fremgår af pkt. 3.3 regulerer sundhedsloven bl.a. spørgsmålet om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler mv., der udarbejdes af sundhedspersoner, og som føres på offentlige sygehuse mv.

Hvis sundhedsloven ikke indeholdt disse regler, ville en begæring fra en patient om aktindsigt i den pågældendes patientjournal mv. kunne have været omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces, hvis der f.eks. var tale om en journal, der blev ført af et offentligt sygehus. Sundhedslovens regler om aktindsigt kan således siges at supplere offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces.

> En begæring om aktindsigt i en optegnelse om den pågældende persons helbredsmæssige forhold, der foretages af andre end sundhedspersoner, og som ikke indgår i en sundhedsfaglig virksomhed, vil dog ikke være omfattet af sundhedsloven, jf. pkt. 3.3 ovenfor. I sådanne tilfælde vil begæringen om aktindsigt skulle behandles efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, bortset fra de tilfælde, hvor der er tale om en part, der anmoder om aktindsigt i en afgørelsessag. I sådanne tilfælde finder forvaltningsloven anvendelse.

Sundhedslovens regler supplerer derimod ikke offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, idet en begæring om aktindsigt i en patientjournal mv. fra andre personer end patienten selv – bortset fra de særlige tilfælde, hvor begæringen indgives af en person, der efter fuldmagt mv. optræder på patientens vegne – vil skulle behandles efter de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven (eller efter forvaltningsloven, hvis den aktindsigtssøgende er part i en afgørelsessag). I sådanne tilfælde vil der dog i almindelighed blive meddelt afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

4. Miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven indeholder nogle særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger. Loven er blevet til på grundlag af bl.a. fælleseuropæiske bestræbelser på at sikre offentlighed omkring miljøoplysninger og gennemfører således Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger samt Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Endvidere implementerer loven Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse samt adgang til klage og domstolsafgørelse på miljøområdet (Århus-konventionen). Konventionen blev underskrevet den 25. juni 1998 ved den paneuropæiske miljøministerkonference ”Environment for Europe”, som blev afholdt i regi af FN’s økonomiske organisation for Europa (ECE).

4.1. Anvendelsesområde

Miljøoplysningsloven gælder efter lovens § 1, stk. 1, for alle myndigheder mv., der er omfattet af offentlighedsloven. Det kan i den forbindelse oplyses, at ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 1. december 2006 (j. nr. 2005-2808-499) har givet udtryk for, at Investeringsfonden for Østlandene var omfattet af miljøoplysningsloven, allerede fordi fonden var omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Herudover gælder loven også i forhold til alle organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol, jf. lovens § 1, stk. 2. Miljøoplysningsloven kan således f.eks. anvendes

i forhold til A/S Storebælt, A/S Øresund, Ørestadsselskabet I/S mv., jf. pkt. 2.1.2 i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 om aktindsigt i miljøoplysninger.

4.2. Personkreds og betingelser

Det er i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, fastsat, at enhver – med de betingelser og undtagelser, der følger af offentligheds- og forvaltningsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.

Bestemmelsen indebærer således bl.a., på den ene side, at der ikke kan stilles formkrav til en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger, og på den anden side, at offentlighedslovens identifikationskrav gælder i forhold til sådanne anmodninger, ligesom offentlighedslovens almindelige undtagelsesbestemmelser skal finde anvendelse ved vurderingen af, om der kan meddeles afslag på aktindsigt i miljøoplysninger.

4.3. Miljøoplysninger

Miljøoplysningsloven finder alene anvendelse i forhold til begæringer om aktindsigt i "miljøoplysninger", jf. § 2, stk. 1.

Loven indeholder imidlertid i § 3, en ganske bred definition af dette udtryk. Det er således i bestemmelsen fastsat, at der ved miljøoplysninger bl.a. skal forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse – uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt og uanset i hvilken form de foreligger – der vedrører tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft, vand, jord (nr. 1) eller som vedrører faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj mv. (nr. 2).

Udtrykket miljøoplysninger omfatter endvidere oplysninger, der vedrører administrative foranstaltninger såsom lovgivning, planer, programmer mv., der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, der er nævnt i nr. 1 og 2 (nr. 3), ligesom udtrykket omfatter rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen (nr. 4) og oplysninger, der vedrører menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som nævnt i nr. 1 (nr. 6).

4.4. Undtagelser fra retten til aktindsigt

4.4.1. Generelt

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses efter de undtagelsesbestemmelser, der findes i offentligheds- og forvaltningsloven. Det indebærer således, at den, der uden at være part i en sag, anmoder om aktindsigt i miljøoplysninger, kan meddeles afslag på aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 2, 7, 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1.

Da miljøoplysningsloven imidlertid – som nævnt ovenfor under pkt. 4.1 – bygger på to EU-direktiver, der på en række punkter giver en videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger, end det der er tilfældet efter offentligheds- og forvaltningsloven, er der i lovens § 2, stk. 2-6, fastsat nogle særlige regler, der i visse henseender fraviger aktindsigtsreglerne i offentligheds- og forvaltningsloven, herunder de pågældende loves undtagelsesbestemmelser.

Det er således i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., bl.a. fastsat, at en myndighed, der kan afslå en begæring om aktindsigt i miljøoplysninger efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (§§ 2, 7, 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1), skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering (konkret afvejningsregel).

I forlængelse heraf er det i lovens § 2, stk. 3, 2. pkt., bl.a. fastsat, at de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at miljøoplysningerne offentliggøres i det enkelte tilfælde (generel afvejningsregel).

4.4.2. Specifikke fravigelser af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser

Foruden de under pkt. 4.4.1 nævnte mere generelle fravigelser af offentlighedsloven, indeholder miljøoplysningsloven også nogle mere specifikke fravigelser.

Det er således fastsat i lovens § 2, stk. 4, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 5 (materiale til brug for statistiske og videnskabelige undersøgelser), ikke gælder for begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger.

Herudover er det i lovens § 2, stk. 6, bl.a. bestemt, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4-6, ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang det vil stride mod nogle angivne bestemmelser i et af de direktiver, som miljøoplysningsloven gennemfører.

> I FOB 2005, side 98, havde Finansministeriet meddelt afslag på aktindsigt i en udvalgssag om regeringens klimastrategi. Finansministeriet havde under sagen givet udtryk for, at det var uden betydning, at de oplysninger, der blev begæret aktindsigt i, var omfattet af miljøoplysningsloven, når undtagelse af oplysningerne i sagen bl.a. skete i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Dette synspunkt kunne ombudsmanden ikke tilslutte sig og han anførte – efter en gennemgang af miljøoplysningslovens forarbejder – at "der er […] tale om at § 13, stk. 1, nr. 6, hvis oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, har et endnu mere indskrænket anvendelsesområde end vanligt. "

Endvidere er det i lovens § 2, stk. 5, bl.a. fastsat, at offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, ikke finder anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang det vil stride mod nogle angivne bestemmelser i et af de direktiver, som miljøoplysningsloven gennemfører.

Endelig fastsætter loven, at retten til aktindsigt i miljøoplysninger ikke kan begrænses af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning, medmindre der er tale om bestemmelser, der er fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser, jf. lovens § 2, stk. 2. Dette står i modsætning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 17, stk. 4, der fastslår, at bestemmelser i andre love om aktindsigt opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end offentlighedsloven.

4.5. Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt

Med hensyn til aktindsigtens gennemførelse er det i lovens § 4, stk. 1, bl.a. fastsat, at begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger skal behandles efter offentlighedslovens § 16, stk. 1 (om aktindsigtens form) og stk. 2 (om 10-dages fristen). Miljøoplysningsloven fastsætter imidlertid – under hensyn til de direktiver, som den gennemfører – to undtagelser til offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2.

Det gælder for det første med hensyn til spørgsmålet om, i hvilken form eller format, miljøoplysningerne skal udleveres, og for det andet vedrørende spørgsmålet om absolutte tidsfrister for behandlingen af en aktindsigtsbegæring.

For det første bestemmer loven således, at myndigheden eller organet skal stille miljøoplysninger til rådighed i den form eller det format, som den aktindsigtssøgende ønsker, medmindre oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form, som er let tilgængelig for den pågældende, eller der er rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 2.

Denne bestemmelse indebærer, at det som udgangspunkt er den aktindsigtssøgende, der kan bestemme om aktindsigten skal gennemføres ved, at der udleveres en kopi af miljøoplysningerne, eller om den skal gennemføres ved gennemsyn på stedet, ligesom det som udgangspunkt er den aktindsigtssøgende, der kan bestemme, om aktindsigten skal gennemføres ved udlevering af papirkopi eller elektronisk.

For det andet bestemmer loven, at begæringer om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og under hensyntagen til en eventuel tidsfrist fastsat af den aktindsigtssøgende, jf. § 4, stk. 3, 1. pkt. Herudover fastslår loven, at en aktindsigtsbegæring skal afgøres senest 1 måned efter modtagelsen af begæringen, medmindre sagens omfang eller komplekse karakter indebærer, at denne frist ikke kan overholdes. I et sådant tilfælde kan fristen udskydes, men afgørelsen skal dog under alle omstændigheder foreligge senest 2 måneder fra modtagelsen af aktindsigtsbegæringen, jf. § 4, stk. 3, 1. pkt.

I forlængelse heraf bestemmer loven dog, at sager, hvor der gives afslag på at stille oplysningerne til rådighed i den form, som den aktindsigtssøgende ønsker, skal afgøres senest 1 måned efter modtagelsen af aktindsigtsbegæringen, jf. § 4, stk. 3, 2. pkt.

4.6. Forholdet mellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven

Som det fremgår af pkt. 4.2 ovenfor gælder miljøoplysningsloven – i lighed med offentlighedsloven – for "enhver", ligesom lovens regler om aktindsigt i sit udgangspunkt gælder under de samme betingelser og undtagelser, der følger af offentlighedsloven.

Miljøoplysningslovens ordning er dog – som følge af, at den gennemfører nogle EU-direktiver – på følgende punkter forskellig fra den ordning, der følger af offentlighedsloven:

For det første har loven et bredere anvendelsesområde end offentlighedsloven, idet den også gælder for visse organer, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, ligesom loven på enkelte områder giver en videre adgang til aktindsigt (i miljøoplysninger), f.eks. gælder undtagelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 5, ikke i forhold til miljøoplysninger.

Dernæst følger det af miljøoplysningsloven, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at miljøoplysningerne offentliggøres i det enkelte tilfælde (generel afvejningsregel), og at myndighederne i øvrigt skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved efter undtagelsesbestemmelserne at afslå en udlevering (konkret afvejningsregel).

Endvidere begrænses retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven – i modsætning til, hvad der gælder efter offentlighedsloven – ikke af, hvornår oplysningerne er tilvejebragt, eller af andre særlige regler om aktindsigt.

Herudover giver loven adgang til aktindsigt i miljøoplysninger, uanset i hvilken form oplysningerne foreligger, ligesom loven som udgangspunkt giver den aktindsigtssøgende adgang til at bestemme, i hvilken form og i hvilket format oplysningerne skal udleveres.

Endelig fastsætter miljøoplysningsloven en absolut frist på 2 måneder for myndighederne mv. til at træffe afgørelse i sager om aktindsigt i miljøoplysninger.

5. Persondataloven

Persondataloven tager særligt sigte på behandling af personoplysninger, der foretages helt eller delvist ved edb, og i lovens regler opstilles således bl.a. materielle betingelser for, at der lovligt kan foretages behandling – herunder videregivelse – af personoplysninger (§§ 5-14), ligesom loven fastlægger visse rettigheder for registrerede personer, herunder regler om oplysningspligt over for den registrerede og om den registreredes indsigtsret (§§ 28-40).

5.1. Anvendelsesområde

Efter lovens § 1, stk. 1, gælder loven for behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af edb, og ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Lovens anvendelsesområde er således – i modsætning til det organisatoriske kriterium, som offentlighedsloven bygger på – gjort afhængig af et materielt kriterium, da det afgørende for, om lovens almindelige regler finder anvendelse er, om der er tale om en behandling af personoplysninger, der er omfattet af definitionen i stk. 1.

Loven omfatter derfor ikke blot behandling af personoplysninger inden for den offentlige forvaltning, men også behandlingen af personoplysninger inden for den private sektor og domstolene.

5.2. Den registreredes indsigtsret (egenacces)

Som nævnt indeholder persondataloven bl.a. regler om den registreredes indsigtsret (egenacces). Det er disse regler – der er fastsat i lovens kapitel 9 (§§ 31-34) – som vil blive omtalt i det følgende.

5.2.1. Personkreds og betingelser

Udgangspunktet efter persondatalovens § 31, stk. 1, er, at enhver person, der fremsætter begæring herom, har ret til at få meddelelse om en række forhold, herunder bl.a. om der behandles oplysninger om den pågældende, og i givet fald hvilke oplysninger der behandles.

Persondataloven stiller ikke krav om, at den person, der fremsætter en indsigtsbegæring, skal kunne angive (identificere) de behandlinger, som den pågældende ønsker indsigt i, og det er endvidere det helt klare udgangspunkt, at der ikke kan stilles særlige formkrav til begæringen, der således kan fremsættes mundtligt, skriftligt og gennem e-mail, jf. pkt. 3.1.3 i Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter regler i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger.

5.2.2. Egenacces

Efter persondatalovens § 31, stk. 1, 1. pkt., skal en person, der fremsætter begæring herom, have meddelelse om, hvorvidt der behandles oplysninger om den pågældende (den registrerede). Indsigtsretten er således begrænset til at angå oplysninger, der vedrører den registrerede selv (egenacces) og den pågældende har ikke ret til at få oplysninger om, hvorvidt der behandles oplysninger, der vedrører en tredjemand.

I det omfang der behandles oplysninger om den pågældende selv, skal der på en let forståelig måde gives meddelelse om, (1) hvilke oplysninger der behandles, (2) behandlingens formål, (3) kategorierne af modtagere af oplysningerne og (4) tilgængelig information om, hvorfra disse informationer stammer, jf. § 31, stk. 1, nr. 1-4.

5.2.3. Undtagelser fra retten til indsigt

5.2.3.1. Det er i persondatalovens § 32, stk. 1, fastsat, at indsigtsretten ikke gælder, hvis den registreredes interesse i at få indsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, eller afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder statens sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed osv.

5.2.3.2. Herudover er det bl.a. fastsat, at oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan undtages fra indsigtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og 14, jf. lovens § 32, stk. 2.

Bestemmelsen i § 32, stk. 2, er indsat for at sikre, at forvaltningsmyndighedernes behandling af oplysninger kan undtages fra den registreredes ret til indsigt i samme udstrækning som efter offentlighedslovens regler om egenacces, jf. pkt. 3.6.2 i Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter regler i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger.

> Bestemmelsen i persondatalovens § 32, stk. 2, indebærer således f.eks., at det forhold, at papirbaserede oplysninger undergives elektronisk databehandling i et tekstbehandlingssystem med henblik på forvaltningsmyndighedens udarbejdelse af et internt arbejdsdokument, ikke fører til, at registrerede personer kan opnå indsigt i dokumentet i videre udstrækning end, hvad der følger af offentlighedslovens regler om egenacces.

5.2.3.3. Retten til indsigt kan i øvrigt begrænses, hvis oplysningerne udelukkende behandles i videnskabeligt øjemed, eller hvor oplysningerne kun opbevares i form af personoplysninger i det tidsrum, som kræves for at udarbejde statistikker, jf. lovens § 32, stk. 4.

5.2.3.4. Af lovens § 32, stk. 5, følger, at for behandling af oplysninger på det strafferetlige område, der foretages for offentlige myndigheder, kan justitsministeren fastsætte undtagelser fra retten til indsigt, hvis bestemmelsen i lovens § 32, stk. 1, jf. herved § 30, må antages at medføre, at begæringer om ret til indsigt i almindelighed må afslås.

5.2.3.5. En registreret person, der har fået meddelelse efter lovens § 31, stk. 1, har ikke krav på ny meddelelse før 6 måneder efter sidste meddelelse, medmindre der godtgøres en særlig interesse heri, jf. lovens § 33.

5.2.4. Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om indsigt

En indsigtsbegæring skal besvares snarest, og er begæringen ikke besvaret inden 4 uger efter modtagelsen, skal der gives den registrerede oplysning om grunden hertil, samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge, jf. lovens § 31, stk. 2.

Efter lovens § 34, stk. 1, skal indsigt som udgangspunkt gives skriftligt, hvis den registrerede anmoder herom. I tilfælde, hvor hensynet til den registrerede taler derfor, kan meddelelse dog gives i form af en mundtlig underretning om indholdet af oplysningerne.

5.3. Forholdet mellem persondatalovens indsigtsregler og offentlighedslovens regler om aktindsigt

Offentlighedsloven indeholder regler om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at udlevere oplysninger til en aktindsigtssøgende. Det er i den forbindelse ikke en betingelse, at oplysningerne skal vedrøre den pågældende selv, og der er således også ret til aktindsigt i oplysninger vedrørende tredjemand.

Offentlighedsloven indeholder imidlertid også – i lighed med persondatalovens § 31, stk. 1 – en bestemmelse om en persons ret til at få aktindsigt i oplysninger om sig selv (egenacces), jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2.

Der kan således i de tilfælde, hvor en person – der ikke er part i en afgørelsessag – anmoder om aktindsigt i oplysninger om sig selv, opstå spørgsmål om, efter hvilket regelsæt (offentlighedslovens § 4, stk. 2, eller persondatalovens § 31, stk. 1) anmodningen skal behandles.

> Det skal bemærkes, at i de tilfælde, hvor en person – uden at være part i en afgørelsessag – anmoder om aktindsigt i andet end oplysninger om sig selv, rejser anmodningen ikke spørgsmål om forholdet mellem offentlighedslovens aktindsigtsregler og persondatalovens indsigts-

regler. Dette skyldes, at en sådan anmodning udelukkende skal behandles efter offentlighedsloven, da persondatalovens indsigtsregler alene vedrører spørgsmålet om egenacces.

Det skal endvidere bemærkes, at i de tilfælde, hvor en person, der er part i en afgørelsessag, ønsker aktindsigt i oplysninger om sig selv, rejser anmodningen heller ikke spørgsmål om forholdet mellem offentlighedslovens aktindsigtsregler og persondatalovens indsigtsregler, men derimod om forholdet mellem forvaltningslovens og persondatalovens regler herom.

Forholdet mellem offentlighedslovens bestemmelse om egenacces og reglerne herom i persondataloven er det, at en forvaltningsmyndighed – i de tilfælde, hvor en person vil kunne få indsigt i oplysninger om sig selv efter reglerne i såvel persondataloven som offentlighedsloven – må træffe afgørelse om meddelelse af sådanne oplysninger på det for den pågældende gunstigste retsgrundlag, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (2. udgave, 2008), side 566 f.

Den praktiske betydning af, at afgørelsen om indsigt skal træffes på det mest gunstige retsgrundlag, vil imidlertid være begrænset, idet det i forhold til en registreret person vil være muligt at gøre undtagelse fra indsigtsretten i samme omfang efter reglerne i persondataloven og offentlighedsloven. Dette følger af bestemmelsen i persondatalovens § 32, stk. 2, hvorefter en forvaltningsmyndighed kan undtage oplysninger fra indsigtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og § 14, jf. pkt. 5.2.3.2 ovenfor.

Da afgørelsen om indsigt skal træffes med henblik på det gunstigste resultat, vil en begæring om egenacces i forhold til personoplysninger, der er undergivet elektronisk databehandling, i praksis skulle behandles efter persondataloven og ikke offentlighedsloven, da persondataloven – foruden at give ret til at få meddelelse om, hvilke oplysninger der behandles – også giver ret til at få oplysninger om behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om, hvorfra oplysningerne stammer, jf. persondatalovens § 31, stk. 1, nr. 2-4. En sådan ret til at få kontekstuelle oplysninger følger ikke af offentlighedslovens § 4, stk. 2.

Der kan være grund til at bemærke, at persondataloven ikke ændrer ved en forvaltningsmyndigheds adgang til i forbindelse med afgørelsen af en indsigtsbegæring at udlevere oplysninger om den registrerede, som myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere, hvilket kan ses som et udslag af meroffentlighed, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 568.

Det bemærkes, at det er antaget, at persondatalovens regler om videregivelse af personoplysninger (§§ 6-8) i almindelighed ikke giver anledning til afgrænsningsspørgsmål over for offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Det er således anført, at persondatalovens videregivelsesregler vedrører spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed er berettiget til at udlevere personoplysninger til tredjemand (offentligheden), medens offentlighedsloven vedrører spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed er forpligtet hertil, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, a.st., side 565 f.

På denne baggrund – og under henvisning til, at persondatalovens regler i almindelighed ikke giver ret til aktindsigt i oplysninger om andre personer – er det antaget, at begæringer fra offentligheden om aktindsigt fortsat skal afgøres efter offentlighedsloven, jf. a.st. side 565 f. Er der derimod tale om en anmodning om aktindsigt fra en person, som de pågældende oplysninger vedrører, skal anmodningen – som nævnt ovenfor – behandles efter det gunstigste retsgrundlag for den pågældende.

6. Arkivloven

6.1. Arkivlovens indhold

Arkivloven fastsætter rammerne for offentlige myndigheders arkivalier samt offentlige arkivers virksomhed, herunder Statens Arkiver. Loven indeholder således generelle regler om bl.a. bevaring og kassation af offentlige arkivalier, aflevering af statslige og kommunale arkivalier til arkivmyndighederne samt offentlighedens adgang til arkivalier.

6.2. Anvendelsesområde

Arkivloven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene samt for anerkendte trossamfunds ministerialbogførelse, jf. lovens § 1, stk. 1 og 2.

Kulturministeren kan dog bestemme, at arkivlovens regler om bl.a. bevaring og kassation mv. helt eller delvist skal gælde for selskaber mv., der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, men hvis virksomhed overvejende er dækket af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne, jf. lovens § 1, stk. 3.

Kulturministeren kan endvidere bestemme, at arkivlovens regler om bevaring og kassation mv. helt eller delvist skal gælde for privatretligt organiserede selskaber eller institutioner, hvori staten eller kommunerne indgår som ejere, hvis en bevaring af de pågældende selskabers og institutioners arkivalier må anses for væsentlig under hensyn til de formål, der er nævnt i arkivlovens § 4, nr. 1.

6.3. Arkivlovens tilgængelighedsregler

Arkivloven indeholder som nævnt under pkt. 6.1 bl.a. regler om offentlighedens adgang til arkivalier. Det er disse regler – der er fastsat i lovens §§ 22-39 – som vil blive omtalt nærmere i det følgende.

6.3.1. Generelt om tilgængelighedsreglerne

Det følger af arkivloven, at enhver har ret til arkivindsigt, når arkivalierne er ældre end nogle nærmere angivne tilgængelighedsfrister i arkivloven, jf. pkt. 6.3.2 nedenfor om disse frister. Arkivloven indebærer således, at arkivalier er umiddelbart tilgængelige, når tilgængelighedsfristen for de pågældende arkivalier er udløbet, og at borgerne har et retskrav på at få indsigt i dette materiale.

Endvidere følger det af arkivloven, at enhver kan søge om tilladelse til benyttelse af arkivalier, der er yngre end de frister, der er fastsat i arkivloven – dvs. at enhver kan søge om arkivindsigt i ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, jf. arkivlovens § 30, stk. 1. Ved ansøgning om tilladelse til at benytte arkivalier, der ikke er umiddelbart tilgængelige, skal formålet med den tilsigtede benyttelse af de oplysninger, der søges om adgang til, oplyses, jf. lovens § 30, stk. 2.

Efter lovens § 30, stk. 3, kan der ved afgørelse om benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier – det vil sige arkivalier, hvor tilgængelighedsfristen ikke er udløbet – tages særligt hensyn til, om ansøgeren er part i den pågældende sag eller har en særlig individuel interesse i de oplysninger, der søges adgang til.

Tilladelse til benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier, der er afleveret til Statens Arkiver, meddeles af Rigsarkivaren eller den, han bemyndiger hertil, jf. lovens § 31. I visse tilfælde kræver en sådan tilladelse, at Rigsarkivaren indhenter et samtykke fra den afleverende myndighed mv., jf. lovens §§ 33-35.

Arkivloven indeholder i lovens kapitel 9 (§ 42) nogle særlige regler om indsigt i oplysninger, der er omfattet af persondataloven. Disse regler omtales ikke nærmere i det følgende.

6.3.2. Tilgængelighedsfrister

6.3.2.1. Den almindelige 20-års-tilgængelighedsfrist

Efter arkivlovens § 22, stk. 1, er arkivenheder, der er skabt eller tilvejebragt af den offentlige forvaltning og domstolene, og som er afleveret til offentligt arkiv, tilgængelige, når arkivenhederne er 20 år gamle, medmindre andet følger af lovens §§ 23-28.

> Hvis der er tale om arkivalier, der er over 20 år gamle, men som ikke er afleveret til offentligt arkiv, skal vedkommende myndighed træffe afgørelse i forbindelse med ansøgning om adgang til de pågældende arkivalier. Sådanne ansøgninger skal imødekommes, medmindre der for arkivalierne gælder en længere tilgængelighedsfrist efter arkivloven, jf. § 22, stk. 2. Forvaltningsmyndigheden skal således i disse tilfælde anvende arkivlovens regler – og ikke reglerne i offentlighedsloven – ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles indsigt i de pågældende arkivalier.
>
> I forhold til ansøgninger om adgang til de nævnte arkivalier gælder i øvrigt, at vedkommende myndighed så vidt muligt inden 30 dage skal træffe en afgørelse om arkivadgang. Er en sådan afgørelse ikke imødekommet eller afslået inden 30 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette ansøgeren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. lovens § 38.

6.3.2.2. Særlige tilgængelighedsfrister

Som nævnt gælder den almindelige tilgængelighedsfrist på 20 år ikke, når andet følger af arkivlovens §§ 23-28. Der gælder således følgende særlige tilgængelighedsfrister:

6.3.2.2.1. 75-års-tilgængelighedsfrist

Det følger af arkivlovens § 23, stk. 1, at arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, er tilgængelige, når de er 75 år gamle. Den afleverende myndighed kan dog – hvor forholdene taler herfor og efter drøftelse med det modtagende arkiv – fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for de nævnte arkivenheder, jf. § 23, stk. 2, 1. pkt.

Endvidere er arkivenheder, der omfatter sager inden for strafferetsplejen, først tilgængelige, når de er 75 år gamle, såfremt de indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. § 24, jf. § 23.

6.3.2.2.2. 50-års-tilgængelighedsfrist

Arkivenheder, som indeholder myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er undergivet en tilgængelighedsfrist på 50 år, jf. § 25.

Det samme gælder arkivenheder, som omfatter materiale, der er tilvejebragt som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik, dog bortset fra de tilfælde, hvor enhederne indeholder oplysninger, der er omfattet af § 23 (oplysninger om enkeltpersoners private forhold), jf. § 26.

Endvidere er folkekirkens og de anerkendte trossamfunds ministerialbøger, sønderjyske personregistre og borgerlige ægteskabsbøger, tilgængelige, når de er 50 år gamle, jf. § 28, stk. 1. Som noget særligt er det i lovens § 28, stk. 2, fastsat, at døds- og begravelsesregistre er tilgængelige, når de er 10 år gamle.

6.3.2.2.3. Konkret forlængelse af tilgængelighedsfristen

Efter § 27, stk. 1, kan den afleverende myndighed efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en længere tilgængelighedsfrist på højst 60 år for dokumenter, hvor der efter lovens §§ 22, 25 og 26 gælder en tilgængelighedsfrist på 20 eller 50 år.

En sådan forlængelse af tilgængelighedsfristen kan ske, hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. statens sikkerhed eller rigets forsvar, beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i

sager om strafferetslig forfølgning, samt private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. lovens § 27, stk. 1, nr. 1-6.

Der er i arkivlovens § 27, stk. 2 og 3, adgang til, at den afleverende myndighed – efter forhandling med kulturministeren – kan fastsætte en længere frist end 60 år. Endvidere kan der efter lovens § 27, stk. 4, ske en fristforlængelse for arkivenheder eller grupper af arkivenheder – og ikke blot dokumenter som efter § 27, stk. 1 – hvor særlige grunde, herunder ressourcemæssige forhold, taler herfor.

6.3.3. Behandling og afgørelse af anmodninger om arkivindsigt

6.3.3.1. Sagsbehandlingsfrister

I forhold til arkivalier, som er ældre end de tilgængelighedsfrister, der er omtalt under pkt. 6.3.2, følger det af arkivloven, at de er umiddelbart tilgængelige. Der er ikke i arkivloven fastsat nærmere regler om, hvorledes denne umiddelbare adgang til arkivalierne kan benyttes.

I forhold til ansøgninger om benyttelse af arkivalier, der er yngre end de tilgængelighedsfrister, der er omtalt under pkt. 6.3.2 – det vil sige arkivalier, der ikke er umiddelbart tilgængelige efter arkivloven – og som er afleveret til et offentligt arkiv, skal det offentlige arkiv træffe afgørelse inden 15 dage efter modtagelsen af ansøgningen. Er en afgørelse ikke truffet inden dette tidsrum, skal det offentlige arkiv underrette ansøgeren om grunden hertil, jf. § 36.

I de tilfælde, hvor det offentlige arkiv alene kan meddele tilladelse til benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier efter forudgående samtykke fra den afleverende myndighed, skal den pågældende myndighed så vidt muligt inden 30 dage efter modtagelsen af henvendelsen fra arkivet afgøre, om der kan meddeles samtykke. Foreligger en afgørelse ikke inden 30 dage, skal myndigheden underrette det offentlige arkiv om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse forventes at foreligge. Det offentlige arkiv underretter herefter ansøgeren herom, jf. § 37.

Er arkivalierne over 20 år gamle og ikke afleveret til et offentligt arkiv, skal vedkommende myndighed træffe afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles arkivindsigt, jf. § 22, stk. 2. En sådan afgørelse skal så vidt muligt træffes inden 30 dage efter, at den er modtaget af myndigheden. Er det ikke tilfældet, skal myndigheden underrette ansøgeren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. § 38.

6.3.3.2. Vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier

I arkivlovens § 40, stk. 1, er det fastsat, at den, der får adgang til benyttelse af arkivalier, som ikke er umiddelbart tilgængelige – det vil sige inden udløbet af tilgængelighedsfristen – ikke uberettiget må offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab. Bestemmelsen har karakter af en tavshedspligtbestemmelse og en overtrædelse af den kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. § 51, stk. 1.

Efter arkivlovens § 40, stk. 2-4, kan det offentlige arkiv eller den afleverende myndighed fastsætte særlige vilkår for benyttelse af ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier. Som vilkår kan bl.a. fastsættes, at dokumenter mv. ikke gengives i deres helhed, eller at der ikke foretages kopiering af materialet.

6.4. Særligt om journalisering

6.4.1. Der kan i forbindelse med en gennemgang af arkivloven være grund til at bemærke, at der hverken i arkivloven eller lovgivningen i øvrigt er fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering, jf. også FOB 2001, side 539.

Statslige myndigheder skal dog anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringssystem, der skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn og til, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed. Dette følger af § 1 i Rigsarkivets cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer.

Det antages herudover at følge forudsætningsvist af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og selve offentlighedsordningen, at myndighederne – såvel statslige som kommunale – ved indretningen af deres journalsystemer ud over praktiske og arkivmæssige hensyn tillige skal sikre, at journalsystemet er indrettet således, at det er egnet til at imødekomme borgernes henvendelser vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Vogter, side 142 f.

6.4.2. Foruden det nævnte om etablering og indretning af selve journalsystemet skal det bemærkes, at god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed journaliserer ind- og udgående post, og at indkommen post bør journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter overgår til den egentlige sagsekspedition. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1974, side 193, hvor ombudsmanden anførte bl.a. følgende om spørgsmålet:

> ”Efter min mening tilsiger god forvaltningspraksis, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. Herfor taler for det første de almindelige formål med foretagelse af journalisering, […] herunder tilvejebringelse af en sikker kontrol med sagsbehandling. I samme retning taler […] den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til at få oplysning i overensstemmelse med offentlighedslovens regler omfatter ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”; en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse [understregning tilføjet]. ”

Den nævnte udtalelse er fulgt op i FOB 1993, side 294, hvor ombudsmanden gav udtryk for bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om journalisering:

> ”Som det fremgår af den daværende ombudsmands ovenfor gengivne udtalelse [FOB 1974, side 193], må det antages, at god forvaltningspraksis tilsiger, at myndighederne tilrettelægger journaliseringsarbejdet således, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen. Udtalelsen forudsætter, at posten i den aktuelle sag skulle journaliseres, men tager næppe stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i almindelighed er pligt til journalisering.
>
> Såfremt en myndighed undlader at foretage journalisering af indkommen (og udgået) post og fordeler dokumenter, der angår samme sag, til forskellige enheder inden for myndigheden – således som tilfældet var i den foreliggende sag – er der risiko for, at en anmodning om aktindsigt i en sag ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi der ikke er tilstrækkeligt overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig. For at imødegå denne risiko tvinges en borger, der under disse omstændigheder søger aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de ønskede dokumenter, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Det forhold, at en myndighed undlader at foretage en samlet registrering af de dokumenter, der hører til en sag, kan således indebære en ikke uvæsentlig forringelse af borgernes retsstilling efter offentlighedsloven, bl.a. i tidsmæssig henseende. Hertil kommer, at der under forhold, hvor der ikke er overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig, også i andre henseender kan være risiko for, at myndighedens arbejde ikke bliver udført på fuldt betryggende måde. På den baggrund er det min opfattelse, at god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt, (det vil sige især, hvor der er tale om større sager med mange dokumenter fordelt på forskellige administrative enheder) [understregninger tilføjet]. ”

Ombudsmanden har også i FOB 2001, side 539, berørt det omhandlede spørgsmål. Sagen drejede sig om, at en boligstøttemodtager klagede over et krav fra et socialcenter om tilbagebetaling af boligstøtte. Boligstøttemodtageren gjorde gældende, at han skriftligt havde orienteret socialcenteret om den indkomststigning, der senere førte til kravet om tilbagebetaling. Socialcenteret gjorde heroverfor gældende, at centret ikke havde modtaget brevet med boligstøttemodtagerens orientering. Sagen gav bl.a. anledning til en gennemgang af socialcentrets journaliseringspraksis. I den forbindelse udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

> ”Boligstøttemodtagerens pligt til at oplyse om ændrede forhold er af afgørende betydning såvel i relation til muligheden for omberegning af boligstøtten i løbet af året som i relation til muligheden for periodeopdeling af efterfølgende regulering af boligstøtten.

> Boligstøttemodtageren vil således i forbindelse med en eventuel efterregulering af boligstøtten have en væsentlig interesse i at kunne godtgøre at myndighederne i løbet af støtteåret skriftligt er blevet orienteret om ændrede forhold af betydning for retten til boligstøtte. Det er min opfattelse at hensynet til borgerens mulighed for at varetage denne interesse – som det i sagen fra 1993 nævnte hensyn til borgerens adgang til aktindsigt [FOB 1993, side 294] – tilsiger at myndighederne foretager en systematisk journalisering af (bl.a.) indkommen post, herunder sikrer at journaliseringen sker i umiddelbar tidsmæssig sammenhæng med myndighedernes modtagelse af posten. Jeg bemærker i den forbindelse at en tidsmæssig sammenhæng mellem modtagelsen af posten og registreringen heraf efter min opfattelse generelt må antages at kunne medvirke til at mindske risikoen for at indkommen post forlægges eller bortkommer hos myndigheden [understregninger tilføjet]. ”

Foruden de nævnte ombudsmandssager kan der – for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne skal foretage journalisering – henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., side 396 og side 645, samt Vogter, side 144. Herudover kan der henvises til betænkningens kapitel 25.

6.5. Forholdet mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og arkivlovens tilgængelighedsregler

Det følger af offentlighedsloven, at enhver – med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14 – kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven gælder således allerede fra det tidspunkt, hvor dokumentet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, og denne ret består også efter, at sager, dokumenter mv. er afleveret til offentlige arkiver. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven begrænses således ikke af arkivlovens tilgængelighedsregler.

Efter arkivloven gælder retten til arkivindsigt først efter udløbet af nogle nærmere angivne tilgængelighedsfrister, medmindre der meddeles dispensation efter arkivloven. Efter udløbet af de pågældende tilgængelighedsfrister, er materialet umiddelbart tilgængeligt, og offentlighedsloven kan ikke (længere) begrunde en undtagelse af materialet fra aktindsigt. Dette gælder uanset, om materialet er afleveret til et offentligt arkiv eller ej, jf. forudsætningsvist arkivlovens § 22, stk. 2. Arkivlovens tilgængelighedsfrister indebærer således, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser bringes til ophør.

> Hvis en borger anmoder om aktindsigt i et internt arbejdsdokument, der er 20 år gammelt, og som ikke er afleveret til et offentligt arkiv, vil en forvaltningsmyndighed ikke kunne meddele afslag herpå med henvisning til dokumentets interne karakter, idet det pågældende dokument er blevet umiddelbart tilgængeligt efter den almindelige 20-årige tilgængelighedsfrist i arkivlovens § 22, stk. 1, jf. arkivlovens § 22, stk. 2. Afslag på indsigt i det interne dokument kan herefter alene meddeles, hvis dokumentet f.eks. er omfattet af 75-års-tilgængelighedsfristen i arkivlovens § 23. Offentlighedslovens regler begrænser således ikke adgangen til arkivbenyttelse.
>
> Hvis en borger derimod anmoder om aktindsigt i et internt arbejdsdokument, der er under 20 år gammelt, og som ikke er afleveret til et offentligt arkiv, vil forvaltningsmyndigheden alene skulle behandle anmodningen efter bestemmelserne i offentlighedsloven.
>
> Hvis det pågældende interne arbejdsdokument undtagelsesvist er afleveret til et offentligt arkiv inden udløbet af de 20 år, og der rettes henvendelse til arkivet om indsigt, vil arkivet ikke skulle behandle en anmodning om indsigt efter offentlighedsloven. Dette skyldes, at offentlighedsloven kun gælder i de tilfælde, hvor et dokument er undergivet administrativ sagsbehandling, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og dokumentet vil ikke være undergivet en sådan behandling i arkivet, der blot modtager det til opbevaring, jf. også Vogter, side 113 og 145. Derimod vil arkivet skulle behandle anmodningen om aktindsigt efter bestemmelserne i arkivlovens kap. 7 (§§ 30-39) eller eventuelt skulle videregive anmodningen til vedkommende myndighed efter forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Det kan således på den ene side konstateres, at arkivloven ikke begrænser retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og på den anden side, at offentlighedsloven ikke begrænser retten til arkivindsigt efter arkivloven. Der kan om forholdet mellem offentlighedsloven og arkivloven i øvrigt henvises til Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 4089 f., Folketingstidende 2002-03, tillæg A, sp. 201 f., Betænkning nr. 1404/2001 om revision af arkivloven, side 89 ff., Gammeltoft-Hansen m.fl., side 443 ff., samt Vogter, side 144 ff.

7. Aktindsigt mv. ved domstolene og Folketinget mv.

7.1. Indledning

Offentlighedsloven gælder efter lovens § 1, stk. 1, alene for den offentlige forvaltning. Loven gælder således ikke for domstolene og Folketinget og dertil knyttede organer. I forhold til disse myndigheder er der imidlertid fastsat nogle særlige offentlighedsordninger. I det følgende gives en kortfattet beskrivelse af disse ordninger.

7.2. Aktindsigt ved domstolene

7.2.1. Oversigt over retsplejelovens regler om aktindsigt

Ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 – der trådte i kraft den 1. juli 2004 – er der indsat nye regler i retsplejeloven om aktindsigt. Reglerne indebærer en væsentlig generel udvidelse af adgangen til aktindsigt i forhold til de tidligere gældende regler, hvor det var en betingelse for aktindsigt, at den aktindsigtssøgende havde såkaldt retlig interesse i aktindsigten.

Efter de nye regler – som i første række vedrører spørgsmålet om aktindsigt ved domstolene – er der indført en almindelig adgang for enhver til aktindsigt i domme og kendelser i både civile sager og straffesager. Denne adgang kan alene begrænses, hvis der foreligger nogle nærmere angivne modhensyn.

Om retsplejelovens regler om aktindsigt kan generelt oplyses følgende:

Retsplejelovens kapitel 3 a (§§ 41-41 g) indeholder de "almindelige" regler om aktindsigt i domme og kendelser mv. i borgerlige sager og i straffesager.

Ved siden af disse almindelige regler indeholder retsplejeloven nogle specifikke regler om aktindsigt for parter i borgerlige sager og sigtede i straffesager. Retsplejelovens § 255 a indeholder således regler om parters aktindsigt i borgerlige sager, mens bestemmelserne i retsplejelovens §§ 729 a-729 c indeholder regler om sigtedes aktindsigt i verserende straffesager og § 729 d om sigtedes aktindsigt i afsluttede straffesager.

Disse specifikke regler vil ikke blive omtalt nærmere, da § 255 a alene regulerer spørgsmålet om parters adgang til aktindsigt ved domstolene (og ikke forvaltningsmyndighederne), medens §§ 729 a-d – der både vedrører spørgsmålet om aktindsigt ved domstolene og politiet – indeholder særlige regler om aktindsigt for sigtede og ikke, som reglerne i offentlighedsloven, regler om aktindsigt for "enhver".

7.2.2. Nærmere om retsplejelovens almindelige regler om aktindsigt

7.2.2.1. Generelt

Som nævnt ovenfor under pkt. 7.2.1 indeholder retsplejelovens kapitel 3 a (§§ 41-41 g) de almindelige regler om aktindsigt i domme og kendelser mv. i borgerlige sager og i straffesager. Reglerne er opdelt således:

Retsplejelovens §§ 41 a-41 c indeholder regler om offentlighedens (enhvers) adgang til aktindsigt. Herudover indeholder § 41 d nogle regler om aktindsigt for den, der uden at være part i sagen, har en særlig interesse heri. Endvidere indeholder § 41 f (og § 41 b, stk. 2, nr. 2 og 3) nogle regler om aktindsigt for massemedier omfattet af medieansvarsloven.

Retsplejelovens § 41 e indeholder regler om fremgangsmåden i forbindelse med behandlingen af begæringer om aktindsigt, medens § 41 g lovfæster princippet om meroffentlighed.

7.2.2.2. Offentlighedens adgang til aktindsigt – udgangspunkt og undtagelser

Efter retsplejelovens § 41 a kan enhver forlange at få adgang til at gennemse en doms konklusion, når anmodning herom fremsættes inden 1 uge efter dommens afsigelse.

Endvidere kan enhver forlange at få udleveret kopi af domme og kendelser i borgerlige sager og i straffesager samt af beslutninger om sagsomkostninger i borgerlige sager, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 1. Retten til aktindsigt kan imidlertid begrænses efter § 41 b, stk. 2, for så vidt angår visse nærmere angivne sager eller dokumenter, og efter § 41 b, stk. 3, for så vidt angår bestemte oplysninger.

Efter § 41 b, stk. 2, nr. 1 og 2, omfatter retten til aktindsigt således ikke indispositive civile sager (nr. 1) og straffesager, som er endeligt afsluttet for mere end 1 år siden, medmindre aktindsigt søges til brug for videnskabelig forskning eller af redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedium til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde (nr. 2).

Retsplejelovens § 41 b, stk. 2, nr. 3-5, undtager visse dokumenter eller dele heraf fra den almindelige adgang til aktindsigt i domme og kendelser. Således kan bl.a. forklaringer, der er omfattet af et referatforbud undtages (nr. 5), ligesom kendelser i straffesager, der ikke er endeligt afsluttet, kan undtages, medmindre aktindsigt bl.a. søges til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde (nr. 3).

Efter retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1-3, kan visse oplysninger i domme og kendelser efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt. Det gælder således bl.a., hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter (nr. 1), hvis det af ganske særlige grunde er påkrævet af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser (nr. 2), eller hvis dommen eller kendelsen indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder og offentlighedens indsigt i retssager findes at burde vige for væsentlige hensyn til de pågældende, der ikke kan varetages ved anonymisering i medfør af retsplejelovens § 41 e, stk. 4.

Retsplejelovens § 41 c indeholder i øvrigt – i tilknytning til § 41 b om aktindsigt i domme og kendelser – nogle særlige regler om offentlighedens adgang til aktindsigt i skriftlig forelæggelse eller procedure samt i endelige påstandsdokumenter. Denne ret til aktindsigt kan begrænses i samme omfang som efter § 41 b, stk. 2 og 3.

Der kan om retsplejelovens regler om offentlighedens adgang til aktindsigt – herunder om fremgangsmåden i forbindelse med anmodninger om aktindsigt – i øvrigt henvises til Jens Røn, Aktindsigt i retsplejen (2005), side 21 ff. og 121 ff. Der kan dog være grund til at fremhæve, at de nye regler i retsplejeloven indeholder visse særregler for pressen, der på visse punkter giver pressen en videregående adgang til aktindsigt end den, der gælder for andre, jf. herom Jens Røn, a.st., side 105 ff.

7.3. Aktindsigt i Folketinget og tilknyttede organer

7.3.1. Aktindsigt i Folketinget

Som nævnt ovenfor under pkt. 7.1 gælder offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke for Folketinget. Udvalget for Forretningsordenen har imidlertid den 3. april 1991 (med ændringer besluttet af Præsidiet den 13. december 1995 og den 3. juni 1998) vedtaget regler om adgang til folketingsudvalgenes skriftlige materiale og om adgang til oplysninger i Folketingets udvalgsaktdatabase.

Det fremgår af disse regler – der umiddelbart gælder for Folketingets stående udvalg og andre udvalg, der er nedsat i henhold til Folketingets Forretningsorden – at offentligheden har adgang til en lang række dokumenter, der modtages eller afgives af udvalgene. Således har offentligheden efter bestemmelsen i §

2, stk. 1, nr. 1-6, i de nævnte regler, adgang til bl.a. udvalgsspørgsmål til ministre og disses svar herpå (nr. 1), bevillingsansøgninger fra ministre til Finansudvalget (aktstykker) og udvalgets svar herpå (nr. 3), henvendelser fra andre end enkeltpersoner og ministres kommentarer hertil (nr. 4) samt udvalgsbetænkninger og ændringsforslag uden for betænkninger (nr. 5).

Der gælder imidlertid to undtagelser fra offentlighedens adgang til udvalgsmateriale. Det gælder for det første, hvis det pågældende materiale er stemplet fortroligt, og for det andet, hvis materialet er omfattet af bestemmelsen i § 3, stk. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til udvalgsmaterialet bl.a. ikke henvendelser til udvalg fra enkeltpersoner eller ministres kommentarer hertil samt skrivelser fra ministre, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

7.3.2. Aktindsigt i Rigsrevisionen

7.3.2.1. Der er i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden og sagsbehandling fastsat nærmere regler om bl.a. aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Rigsrevisionen i forbindelse med dens virksomhed, jf. bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992 som ændret ved bekendtgørelse nr. 129 af 24. februar 1999 og ved bekendtgørelse nr. 716 af 17. maj 2006.

Den nævnte bekendtgørelse er udstedt i medfør af § 18 b i lov om revisionen af statens regnskaber m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> ”**§ 18 b.** Udvalget for forretningsordenen fastsætter efter forelæggelse for statsrevisorerne almindelige bestemmelser for rigsrevisor med hensyn til sådanne forhold, der for den offentlige forvaltning er reguleret ved forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen. ”

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 18 b – der blev indsat på baggrund af et ændringsforslag fremsat af Udvalget for Forretningsordenen i en betænkning afgivet den 3. april 1991 over forslag til lov om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. – anføres bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1990-91 (2. samling), tillæg B, sp. 313 f. :

> ”Med Rigsrevisionens overførelse til Folketinget vil forvaltningsloven og loven om offentlighed i forvaltningen ikke længere finde anvendelse på denne institution. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der også efter overførelsen til Folketinget bør gælde regler for Rigsrevisionen, der tilgodeser samme hensyn som disse love. En fortsat direkte anvendelse af disse efter Rigsrevisionens overførelse er imidlertid ikke fundet hensigtsmæssig, da de er formuleret med særligt henblik på forvaltningsmyndigheder. […]
>
> Da det endelig ud fra et principielt forfatningsretligt synspunkt må anses for rigtigst, at reglerne for Folketinget og dets institutioner fastsættes af Folketinget alene, foreslås det, at der i rigsrevisorloven indsættes en bestemmelse om, at disse regler fastsættes af Udvalget for Forretningsordenen efter forudgående forelæggelse for statsrevisorerne. Dette vil sikre, at reglerne kan udformes specielt med henblik på forholdene i Rigsrevisionen. Endvidere vil de regler om adgang for offentligheden til skrivelser og notater mellem rigsrevisor og statsrevisorerne, der hidtil har beroet på aftale mellem disse, kunne indpasses i reglerne.
>
> Det forudsættes, at rigsrevisor snarest efter lovens vedtagelse udarbejder udkast til sådanne regler, og at rigsrevisor, indtil sådanne specielle regler er fastsat, fortsat følger forvaltningslovens og offentlighedslovens almindelige principper. ”

7.3.2.2. Som det fremgår af pkt. 7.3.2.1, blev Rigsrevisionen overført fra forvaltningen til

Folketinget (jf. lov nr. 245 af 1991) og dermed ikke længere omfattet af bl.a. offentlighedsloven, hvorfor det blev fundet påkrævet at fastsætte regler om aktindsigt, der tilgodeså de samme hensyn som bl.a. offentlighedsloven. Sådanne regler, der er fastsat i den ovenfor nævnte bekendtgørelse, er i vidt omfang opbygget på samme måde som reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven (og forvaltningsloven).

I bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 1. pkt., om anvendelsesområdet er det således fastsat, at bekendtgørelsens bestemmelser i kapitel 2-4 (§§ 2-13) om offentlighedens adgang til aktindsigt gælder for al virksomhed, der udøves af Rigsrevisionen.

Bekendtgørelsen indeholder i § 2, stk. 1, 1. pkt., hovedreglen om aktindsigt, hvorefter enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Rigsrevisionen i forbindelse med dens virksomhed.

Fra denne hovedregel er der fastsat en række undtagelser. Det er således fastsat, at offentlighedens adgang til aktindsigt efter bekendtgørelsen ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper.

Efter bekendtgørelsen er sager om lovgivning, herunder bevillingslove, undtaget fra aktindsigt, indtil der er fremsat et lovforslag for Folketinget (§ 1, stk. 1, 2. pkt.), ligesom sager om ansættelse og forfremmelse i Rigsrevisionen er undtaget fra aktindsigt (§ 1, stk. 1, 3. pkt.).

Endvidere er interne arbejdsdokumenter (§ 5) og andre særlige dokumenttyper (§ 7) som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Der gælder dog en pligt til at ekstrahere faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet i en række af de dokumenter, der er omfattet af §§ 5 og 7 (§ 8). De nævnte regler svarer i det store hele til offentlighedslovens §§ 7-11, bortset fra, at § 7, stk. 1, nr. 1, 2 og 7, indeholder nogle regler om undtagelse af særlige dokumenter.

> Det er f.eks. fastsat i § 7, stk. 1, nr. 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter Rigsrevisionens notater og beretningerne til statsrevisorerne samt udkast hertil og uddrag heraf indtil dagen efter, at det endelige dokument er afgivet til statsrevisorerne.

Efter bekendtgørelsens §§ 9 og 10 omfatter retten til aktindsigt ikke en række forskellige oplysninger. Disse bestemmelser svarer til offentlighedslovens §§ 12 og 13.

Bekendtgørelsens §§ 12 og 13 indeholder nogle regler om behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt, der i det væsentligste svarer til offentlighedslovens §§ 15 og 16. Som noget særligt er det i § 12, stk. 3, bestemt, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål truffet af rigsrevisor kan indbringes for Folketingets formand, der træffer afgørelse efter forhandling med næstformændene.

7.3.3. Aktindsigt hos Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand er ikke undergivet offentlighedslovens regler om aktindsigt, og der er ikke – i modsætning til, hvad der gælder for Folketinget og Rigsrevisionen – fastsat regler om aktindsigt i sager hos ombudsmanden. Der gælder dog efter praksis en vis adgang til en sådan indsigt. Denne adgang er beskrevet nærmere i ombudsmandens notat af 13. maj 2002 (j.nr. 2001-0831-932). Af notatets pkt. 3 og 5 fremgår bl.a. følgende:

> ”3. Tilsvarende gælder offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000 § 80) for ”al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning”, dermed heller ikke for Folketingets Ombudsmand. I ombudsmandens praksis vil der dog til personer hvis forhold er omtalt i et dokument, blive givet indsigt efter principperne i offentlighedslovens § 4, stk. 2, om ”egenacces” for så vidt angår breve til og fra Folketingets Ombudsmand og visse oplysninger i interne arbejdsdokumenter i Folketingets Ombudsmands sager. Anmodninger om aktindsigt i myndighedernes sagsakter som er eller har været udlånt til ombudsmanden som led i ombudsmandens behandling af en sag, vil derimod – ud fra de samme hensyn som er nævnt ovenfor for så vidt angår anmodninger om aktindsigt fra parter – fortsat blive sendt videre til vedkommende forvaltningsmyndighed med henblik på at myndigheden kan tage stilling til anmodningen om aktindsigt. Det samme gælder bilag som er modtaget fra en klager eller andre, og som indgår i en sag hos en forvaltningsmyndighed.
>
> […]
>
> 5. Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt for ”enhver” (dvs. ikke-parter) gælder heller ikke for Folketingets Ombudsmand. I praksis har der imidlertid længe eksisteret en ordning hvorefter pressen og andre vil kunne få indsigt i en (allerede foreliggende) anonymiseret udgave af ombudsmandens afsluttende udtalelse i sager som er eller påtænkes offentliggjort af ombudsmanden (i beretningen eller på anden måde). I sager hvor ombudsmandens afsluttende udtalelse ikke indeholder fortrolige oplysninger, vil enhver normalt også – i overensstemmelse med offentlighedslovens hovedregel – kunne få indsigt heri. I andre sager henvises den der søger indsigt, til at rette henvendelse til parten i sagen hvis den indsigtssøgende ved hvem parten er. Denne ordning som afvejer hensynet til offentlighed over for

tavshedspligten i ombudsmandslovens § 28, og som i øvrigt er beskrevet i Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter (3. udgave, 1998, s. 53f), er der ikke anledning til at overveje ændret på baggrund af ombudsmandens anvendelse af principperne i persondataloven. ”

KAPITEL 6

Offentlighedsprincippet i fremmed ret

1. Indledning

Den danske offentlighedsordning fra 1970 blev indført efter svensk forbillede, hvor ordningen går tilbage til Tryckfrihetsforordningen fra 1766. Efter sigende er dette det første sæt regler, hvorved almenheden blev tillagt en generel adgang til indsigt i offentlige dokumenter. Forordningen gjaldt indtil 1809 også i Finland, men i forbindelse med Finlands indlemmelse i Rusland bortfaldt den der. I forbindelse med løsrivelsen fra Sovjetunionen og oprettelse som selvstændig republik i 1919 indførte Finland ikke umiddelbart en offentlighedsordning svarende til den svenske. En sådan blev først vedtaget i 1951.

Enkelte andre lande gennemførte regler om aktindsigt allerede i 1800 tallet. Det gælder flere delstater i USA samt Colombia, der i 1888 vedtog en lov, som gav borgerne ret til at få indsigt i offentlige dokumenter, medmindre en udlevering af dem var forbudt i anden lovgivning.

For øjeblikket er der i ca. 70 lande indført regler om almenhedens adgang til aktindsigt, og i mange lande (ca. 50) er der overvejelser om at indføre sådanne regler. De fleste af disse regler er vedtaget indenfor de seneste 10 år. Den danske ordning – der som nævnt er indført i 1970 – er sammenlignet med den svenske forholdsvis ny, men hører alligevel til de ældste ordninger. Blandt de første lande, der indførte offentlighedsregler, var USA (1967), Norge (1970), Filippinerne (1973), Portugal (1976), Frankrig (1978), Holland (1978), Australien (1982), New Zealand (1982) og Canada (1983).

Kommissionen har besluttet at inddrage udenlandske erfaringer med offentlighedsordninger i forbindelse med revisionen af den gældende danske offentlighedsordning. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke udenlandske ordninger der bør gennemgås nærmere.

Ved bedømmelsen af, hvilke ordninger der bør gennemgås nærmere, må der efter kommissionens opfattelse i første række lægges vægt på, om der er tale om ældre ordninger. Dette skyldes, at det må forventes, at man i de lande, hvor offentlighedsordningen har virket i lang tid, har gjort sig nogle erfaringer, som kan inddrages i forbindelse med revisionen af den danske offentlighedsordning. Herudover må det tages i betragtning, om den pågældende offentlighedsordning virker i et samfund, der har mange lighedspunkter med det danske. Er det tilfældet, kan der være grund til at formode, at den løsningsmodel, der er valgt i det pågældende land, kan tjene som inspiration for bedømmelsen af den danske ordning. På den baggrund, har kommissionen fundet det nærliggende at se nærmere på de gældende offentlighedsordninger i Sverige, Norge og Finland.

Det kan imidlertid være nyttigt at brede undersøgelsen ud og supplere den med erfaringerne fra lande med andre administrative traditioner end de nordiske. I den forbindelse kan der være grund til at vælge en ældre og en nyere offentlighedsordning. Kommissionen har derfor fundet det nærliggende at se nærmere på ordningen i USA, der repræsenterer en af de ældste ordninger (1967), og den britiske ordning, som et eksempel på en helt ny ordning (2005).

På denne baggrund gennemgås i det følgende de svenske, norske og finske offentlighedsregler forholdsvis grundigt (pkt. 2-4), mens offentlighedslovgivningen i USA og UK gennemgås i hovedtræk med henblik på at belyse andre ordninger end de nordiske (pkt. 5-6).

Henset til, at en lang række andre lande end de nævnte har gennemført generelle offentlighedsordninger, har kommissionen fundet det relevant at fremdrage almindelige tendenser fra disse ordninger, som kan have særlig interesse i forbindelse med overvejelserne om revisionen af den danske offentlighedsordning (pkt. 7).

2. Sverige

2.1. Regelgrundlaget

Reglerne om aktindsigt findes i kapitel 2 i Tryckfrihetsforordningen (TFF), der er en del af den svenske grundlov, og reglerne kan således ikke ændres ved almindelig lov.

Den nugældende Tryckfrihetsforordning er fra 1949 (med senere ændringer), men reglerne i forordningen om aktindsigt stammer helt tilbage fra 1766. Tryckfrihetsforordningen indeholder 18 paragraffer om aktindsigt, og disse bestemmelser indeholder de grundlæggende regler om, hvem der har ret til aktindsigt, hvilke dokumenter der er omfattet heraf, og hvilke hensyn der kan begrunde begrænsning i retten til aktindsigt etc.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke hensyn der kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, følger det af Tryckfrihetsforordningen, at der alene kan gøres begrænsning, hvis det sker af et af de hensyn, som er fastsat i forordningen, jf. pkt. 2.3.1.1 nedenfor. Endvidere følger det af forordningen, at sådanne begrænsninger skal anføres nøje i en særlig lov eller i en lov, hvortil der henvises fra den særlige lov. Denne særlige lov er Sekretesslagen (SL) af 1980 (med senere ændringer). Sekretesslagen var oprindeligt indeholdt i Tryckfrihetsforordningen, men efterhånden fik reglerne et sådant omfang og så mange detaljer, at loven i 1937 udskiltes fra selve forordningen.

Den gældende Sekretesslag indeholder 178 paragraffer og er inddelt i 16 kapitler. Loven indeholder en nærmere angivelse af, hvad det vil sige, at en oplysning er hemmelig, en detaljeret beskrivelse af dokumenter og oplysninger, som er hemmelige, og som derfor er undtaget fra aktindsigt, samt en regulering af nogle grundlæggende spørgsmål om aktindsigt, herunder spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning mister sin fortrolige karakter ved at blive afgivet til udenforstående.

Loven indeholder endvidere regler om journalisering, fortrolighedsstempling, klagemuligheder samt om digitalt behandlede oplysninger. Sekretesslagen indeholder imidlertid ikke kun regler af relevans for spørgsmålet om aktindsigt, men regulerer også forskellige rene tavshedspligtsspørgsmål. Loven ændres i øvrigt meget hyppigt og i den svenske litteratur betegnes den som uklar og uoverskuelig.

Foruden de begrænsninger i retten til aktindsigt, der er fastsat i Sekretesslagen, er der – ligesom i Danmark – fastsat begrænsninger i adgangen til aktindsigt i særlovgivningen. Der er dog ganske få regler herom, og der henvises – i overensstemmelse med kravet herom i Tryckfrihetsforordningen – til dem i Sekretesslagen. De oplysninger, der i kraft af Sekretesslagen er undtaget fra aktindsigt, er i øvrigt i almindelighed også undergivet tavshedspligt, hvilket indebærer, at der ikke bliver (megen) plads for meroffentlighed.

Sekretesslagen er med virkning fra 30. juni 2009 blevet ophævet og erstattet af en ny Offentlighets- og sekretesslag (2009:400). Den nye lov er en fuldstændig omarbejdning af den gamle lov med henblik på at gøre den mere forståelig og lettere anvendelig. Ændingerne er stort set udelukkende af redaktionel karakter og indeholder ingen materielle forandringer. Loven har fået en ny systematik der, ligesom ændringen af lovens navn, skal tydeliggøre, at offentlighed er hovedreglen og tavshedspligt undtagelsen. De vigtigste ændringer består i, at den nye lov har fået en indholdsfortegnelse, den er blevet opdelt i afdelinger og flere kapitler, kapitlerne har fået underrubrikker, lange og sprogligt indviklede paragraffer er blevet skrevet om til flere og kortere bestemmelser, og grundlæggende begreber, som tidligere kun fremgik af forarbejderne, er blevet lovfæstet og er sammen med andre grundbegreber blevet defineret i loven.

2.2. Retten til aktindsigt

2.2.1 Hvem har ret til aktindsigt?

Retten til at "få taga del av almänna handlingar" tilkommer svenske statsborgere (TFF, kapitel 2, § 1). Dog er udlændinge ligestillet med svenske statsborgere, medmindre andet følger af forordningen eller anden lov (SL, kapitel 14, § 5). Svenske statsborgeres ret til aktindsigt er således grundlovsfæstet, mens udlændiges ret hertil kan begrænses ved lov. Sådanne begrænsninger findes dog ikke for tiden.

Den, der anmoder om aktindsigt, skal ikke beskrive dokumentet nøje, f.eks. ved at angive dokumentets dato eller journalnummer. Men en myndighed er på den anden side ikke forpligtet til at foretage en omfattende undersøgelse med henblik på at fremskaffe dokumenter til den aktindsigtssøgende, hvis den pågældende ikke kan give myndigheden nærmere oplysninger om de dokumenter, der ønskes udleveret.

2.2.2. Hvilke organer er omfattet?

Pligten til at meddele aktindsigt påhviler "myndigheder", hvilket vil sige både forvaltningsmyndigheder, domstole og institutioner under Riksdagen (TFF, kapitel 2, § 3). De nationale og lokale politiske forsamlinger – Rigsdagen, landsting og byråd – betragtes ikke som myndigheder, men er sidestillet hermed, og reglerne om aktindsigt finder således også anvendelse i forhold til disse institutioner (TFF, kapitel 2, § 5).

Private juridiske personer falder uden for offentlighedsprincippet. I et bilag til Sekretesslagen er imidlertid opregnet en række halvoffentlige eller private juridiske personer som ellers ikke er omfattet af TFF. Ud for hvert enkelt organ er angivet, hvilken del af organets virksomhed som er undergivet aktindsigt på samme måde som offentlige myndigheder (SL, kapitel 1, § 8, stk. 2). Kendetegnende for de organer, der er opregnet i bilaget, er, at de på statens regning udfører forvaltningsopgaver, der har karakter af myndighedsudøvelse.

Ifølge Sekretesslagens kapitel 1, § 9, gælder offentlighedsreglerne også dokumenter "hos äktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner og landsting utöver ett rättsligt bestämmamde inflytande". Kommunen og landstinget har efter bestemmelsen en "rättsligt bestämmende indflytande", når de hver for sig eller sammen ejer eller råder over mere end halvdelen af stemmerne i de besluttende organer, eller når de har ret til at ansætte eller afsætte mere end halvdelen af bestyrelsen.

Derimod gælder offentlighedsreglerne ikke i forhold til statslige aktieselskaber mv., uanset om de er 100 pct. ejet af staten. Sådanne selskaber kan dog være optaget på det ovenfor nævnte bilag til Sekretesslagen.

I Tryckfrihetsforordningens kapitel 2, § 17, er der en særregel, som skal muliggøre, at dokumenter forbliver omfattet af offentlighedsprincippet, selv om de vedrører et område, der privatiseres eller vedrører den svenske kirke, efter at denne er blevet udskilt fra statsstyret. Reglen gælder de dokumenter, som oprindeligt er blevet oprettet hos offentlige myndigheder, og som er blevet overført i forbindelse med en opgaveudlægning.

2.2.3. Hvilke dokumenter?

2.2.3.1. Dokumenter og dokumentsurrogater

Adgangen til indsigt omfatter "handlingar" (dokumenter). I loven skelnes mellem almene og offentlige "handlingar".

Almene "handlingar" er betegnelsen for dokumenter, som har nået et vist bearbejdningsniveau, og som derfor som udgangspunkt er omfattet af offentlighedsprincippet. Almene "handlingar" kan være

hemmelige eller offentlige afhængigt af, om der er gjort begrænsninger i retten til aktindsigt ved Sekretesslagen. Offentlige "handlingar" bruges som betegnelse for dokumenter som rent faktisk er undergivet aktindsigt.

For at være undergivet pligten til aktindsigt skal et dokument (handling) således være "alment", men ikke alle dokumenter hos offentlige myndigheder er almene. Nogle falder uden for begrebet, fordi de er ufærdige, andre på grund af deres funktion. Dokumenter, der ikke er almene, kan dog efter omstændighederne udleveres frivilligt af myndigheden – blot det ikke strider mod tavshedspligtsbestemmelser.

Den tekniske definition på en handling (dokument) er "fremstilling i skrift eller billede eller optagelse der kan læses, aflyttes eller på anden måde opfattes ved hjælp af teknisk hjælpemiddel" (TFF, kapitel 2, § 3). Det gælder også oplysninger, der ligger på edb. Sådanne oplysninger anses også kun for opbevaret af myndigheden, hvis myndigheden kan foretage en sammenstilling af oplysningerne og gøre dem tilgængelige "med rutinebetoneda åtgärder" (TFF, kapitel 2, § 3), jf. også pkt. 2.2.3.2.1.1 nedenfor.

I praksis fortolkes dokumentbegrebet, ligesom i dansk ret, meget bredt, således at det omfatter alle medier, der kan være bærere af oplysninger, dvs. både papirdokumenter og dokumentsurrogater som lydbånd, film, røntgenbilleder, modeller i træ eller pap, gipsafstøbninger, malerier, digitalt opbevarede dokumenter osv. Også sammenstillinger af oplysninger kan som nævnt være "handlingar".

Medier, som ikke har til formål at opbevare oplysninger eller informationer, men som snarere har et æstetisk formål, såsom malerier der hænger på væggene hos offentlige myndigheder, falder dog uden for retten til aktindsigt.

2.2.3.2. "Almena" dokumenter

Et dokument er "alment" og dermed undergivet offentlighedsprincippet, hvis det (1) opbevares hos en myndighed og (2) må anses for indkommet til eller oprettet hos en myndighed (TFF, kapitel 2, § 3).

2.2.3.2.1. Opbevares hos offentlige myndigheder

2.2.3.2.1.1. Som nævnt er et dokument alene alment, hvis det opbevares hos en offentlig myndighed. Dokumenter, der opbevares hos private, er således ikke "almene". Det afgørende er dog ikke, om dokumentet fysisk befinder sig i myndighedens lokaler. Hvis det opbevares af udenforstående, men på myndighedens vegne, kan der stadig være tale om en almen handling.

Er et dokument udlånt til private eller andre myndigheder for at blive underkastet teknisk bearbejdning, har myndigheden det fortsat i forvaring. Myndigheden skal i tilfælde af ansøgning om aktindsigt snarest skaffe det tilbage.

Dokumenter, som vedrører opgaver, der udføres af private organisationer på vegne af en offentlig myndighed, anses at tilhøre myndigheden og anses derfor for at være opbevaret hos myndigheden, selv om de fysisk befinder sig hos den private virksomhed. Dette gælder også oplysninger, der opbevares på edb-maskiner, som fysisk befinder sig hos private operatører, men som er tilgængelige for en myndighed via såkaldt "terminaladgang".

Som nævnt under pkt. 2.2.3.1 forstås ved en handling (dokument) en "fremstilling i skrift eller billede eller optagelse der kan læses, aflyttes eller på anden måde opfattes ved hjælp af teknisk hjælpemiddel" (understregning tilføjet). En "optagelse" anses for opbevaret hos en myndighed, hvis optagelsen er tilgængelig for myndigheden med et teknisk hjælpemiddel, som myndigheden selv benytter til overførsel i en sådan form, at den kan læses, aflyttes eller på anden måde opfattes (TFF, kapitel 2, § 3, stk. 2, 1. pkt.).

En sammenstilling af elektronisk behandlede oplysninger anses kun for at være opbevaret hos en myndighed, hvis denne kan gøre sammenstillingen af oplysninger tilgængelig med rutinebetonede handlinger (TFF, kapitel 2, § 3, stk. 2, 2. pkt.). En sammenstilling af elektronisk behandlede personoplysninger anses dog kun for at være opbevaret hos en myndighed, hvis denne kan gøre sammenstillingen af oplysninger tilgængelig med rutinebetonede handlinger, og der foreligger lovhjemmel hertil (TFF, kapitel 2, § 3, stk. 3).

2.2.3.2.1.2. Da det er en forudsætning for, at et dokument anses for "alment" og dermed undergivet offentlighedsprincippet, at det opbevares hos en myndighed, indebærer det, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, som har været i en myndigheds forvaring, men ikke længere er det på tidspunktet for en ansøgning om aktindsigt. Retten til aktindsigt omfatter heller ikke dokumenter, som forventes at indkomme til en myndighed, men endnu ikke er modtaget her. Der antages dog at gælde en pligt for myndigheder til at bevare kopier af dokumenter, som sendes ud af huset. Derved sikres det, at betingelsen om opbevaring altid er opfyldt.

Dokumenter, der alene modtages som et led i teknisk bearbejdning eller teknisk lagring, anses ikke for indkommet til myndigheden – og er dermed ikke omfattet af aktindsigt hos denne myndighed (TFF, kapitel 2, § 6). Tilsvarende anses et dokument, som opbevares af en myndighed som et led i teknisk bearbejdning eller lagring for en andens regning, heller ikke for et offentligt dokument, hvori der er aktindsigt (TFF, kapitel 2, § 10).

2.2.3.2.1.3. Retten til aktindsigt omfatter kun eksisterende dokumenter og forpligter ikke myndighederne til at udarbejde nye dokumenter. Dog er myndigheden forpligtet til at bearbejde og sammenstille edb-lagrede oplysninger, idet oplysningerne er undergivet aktindsigt i samme udstrækning, som oplysningerne er tilgængelige for myndigheden selv. Kan oplysningerne ikke fremskaffes ved rutinemæssige ekspeditioner, er de undtaget fra aktindsigt.

2.2.3.2.2. Indkommet til offentlig myndighed

2.2.3.2.2.1. Et dokument bliver omfattet af offentlighedsprincippet, når det er "indkommet til" eller "oprettet af" en myndighed.

Dokumenter som modtages udefra – fra private eller andre offentlige myndigheder – er som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Sådanne udefra kommende dokumenter bliver omfattet af aktindsigt, når de er ankommet til myndighedens lokaler eller kommet den pågældende medarbejder i hænde (TFF, kapitel 2, § 7).

Et dokument er således indkommet, når dokumentet er modtaget af den journalførende person eller en anden kompetent repræsentant for myndigheden. Det er ikke afgørende, om dokumentet er journaliseret. Dokumentets ydre form eller færdiggørelsesgrad er heller ikke afgørende. Både dokumenter, der fremstår som endelige, og dokumenter, der blot fremtræder som oplæg, forslag, udkast og foreløbige ekspertrapporter, er omfattet af aktindsigt, når de er kommet udefra til myndigheden.

En optagelse er indkommet til en myndighed, når en anden har gjort den tilgængelig for myndigheden på en sådan måde, at myndigheden kan læse den, aflytte den eller på anden måde opfatte den. Den anden, der sigtes til, er en anden myndighed eller eventuelt en privat virksomhed.

Edb-oplysninger bliver undergivet aktindsigt, når en myndighed opkobles på et privat datasystem. Derimod er oplysninger ikke indkommet blot som følge af, at en tjenestemand hos den myndighed som ejer og gør brug af et register, slår op i registeret.

Tilbud i forbindelse med licitationer og/eller i andre konkurrencebetonede sager, som skal indleveres i forseglet tilstand, anses først for indkommet på det tidspunkt, hvor det er bestemt, at de må åbnes (TFF, kapitel 2, § 6, stk. 2).

2.2.3.2.2.2. Som nævnt er dokumenter, der modtages udefra som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Dette udgangspunkt fraviges imidlertid i en række tilfælde.

Det gælder for det første i det tilfælde, hvor et dokument modtages fra en anden myndighed for at modtagermyndigheden kan tage stilling til, om der er tale om en almen handling, eller hvis et såkaldt "mellanprodukt" (jf. pkt. 2.2.3.3.4) modtages i konsultationsøjemed.

Det gælder for det andet i de tilfælde, hvor breve, telegrammer eller andre sådanne dokumenter alene indleveres til eller oprettes med henblik på befordring, idet sådanne breve mv. ikke anses for "almena handlingar" og allerede derfor falder uden for retten til aktindsigt. Det samme gælder meddelelser eller dokumenter, som er indleveret til eller oprettet hos en myndighed alene med henblik på offentliggørelse i et periodisk skrift, som udgives gennem myndigheden (TFF, kapitel 2, § 11, nr. 1 og 2).

Trykte skrifter, billede- og lydoptagelser og andre dokumenter, som indleveres til biblioteker eller til arkiver af private med henblik på beskyttelse, forsknings- eller studieformål, er heller ikke omfattet af aktindsigt. Det samme gælder private breve, skrifter eller optagelser, som i øvrigt er overladt til myndigheder med de nævnte formål for øje (TFF, kapitel 2, § 11, nr. 3). Der er dog adgang til aktindsigt i optagelser, der indgår i en database, som en myndighed har adgang til efter aftale med en anden myndighed, hvis optagelsen er et offentligt dokument hos den pågældende myndighed (TFF, kapitel 2, § 11, nr. 4).

2.2.3.2.2.3. Breve eller andre meddelelser, der er stilet personligt til den, som har bemyndigelse til at handle for myndigheden, er omfattet af aktindsigt, hvis henvendelsen gælder spørgsmål eller anliggender, som vedrører myndigheden og ikke er beregnet på modtageren i dennes egenskab af at indehave en anden stilling (TFF, § 4).

Private breve, der ikke har med modtagerens arbejdsopgaver at gøre, er således ikke omfattet af aktindsigt. Heller ikke dokumenter, som sendes til den pågældende i dennes egenskab af at være politiker eller tillidsrepræsentant, er undergivet aktindsigt, selv om brevet for så vidt indholdsmæssigt vedrører myndighedens opgaver.

Underhåndsbreve, personlige breve og lignende vedrørende tjenesten er derimod omfattet af aktindsigt. Det afgørende er dokumentets indhold og ikke dets ydre form. Hvis der er tvivl om, hvorvidt et dokument er af rent privat karakter, anses det for omfattet af offentlighedsprincippet.

2.2.3.2.3. Oprettet af en offentlig myndighed

Er et dokument "oprettet af" en offentlig myndighed, bliver det også alment og fanges dermed ind af offentlighedsprincippet.

Dokumenter der "ekspedieras", dvs. afsendes, anses for oprettet og er dermed blevet almene. Myndighedernes afgørelser til private og udtalelser til andre myndigheder i skriftlig form er dermed undergivet aktindsigt.

Udkast til breve, redegørelser mv. kan dog forelægges for en anden myndighed underhånden, hvis det sker i konsultationsøjemed uden derved at blive en almen handling. Sådanne breve mv. er hverken indkommet til den hørte myndighed eller oprettet af den hørende myndighed.

2.2.3.3. Dokumenter, der ikke er almene

2.2.3.3.1. Dokumenter, som ikke opbevares af myndigheden

Hvis et dokument hos en myndighed ikke kan anses hverken for opbevaret, indgået til eller oprettet af en offentlig myndighed, er det ikke alment og er dermed heller ikke omfattet af aktindsigt.

Dette gælder, som det ses af fremstillingen under 2.2.3.2, en række dokumenter, som ikke indgår i forvaltningens administrative virksomhed, dokumenter, som opbevares hos private, og som ikke er undergivet myndighedens rådighed, samt udkast som forelægges andre myndigheder som led i konsultationer. Rent private breve som ikke vedrører adressatens offentlige tjeneste, er heller ikke almene. Der er heller ikke adgang til aktindsigt i dokumenter, som må forventes at blive udarbejdet, men endnu ikke er blevet det, ligesom loven ikke pålægger myndighederne at udarbejde nye dokumenter.

2.2.3.3.2. Dokumenter, som ikke er afsendt

Når et dokument er ekspederet, bliver det undergivet aktindsigt (TFF, kapitel 2, § 7). Indtil da er det endnu ikke alment og dermed ikke undergivet aktindsigt. Til gengæld bliver alle afsendte dokumenter, herunder foreløbige udkast mv., som hovedregel almene fra dette tidspunkt. Et dokument anses for afsendt (ekspederet), når det sendes til en udenforstående eller en anden myndighed. Det vil sige, at et dokument, der sendes indenfor samme myndighed, f.eks. fra en sagsbehandler til en beslutningstager, ikke betragtes om afsendt.

Fra hovedreglen om, at alle afsendte dokumenter bliver almene gælder to undtagelser; hvis et "mellemprodukt" forelægges til konsultation for en udenforstående, bliver det ikke derved alment; og hvis et dokument udleveres til en myndighed til prøvelse af, om dokumentet er undergivet aktindsigt, bliver det heller ikke derved alment.

Overlader et organ et dokument til et andet organ, anses det kun for oprettet eller indkommet, for så vidt organerne optræder som selvstændige i forhold til hinanden (TFF, kapitel 2, § 8). Udveksling af dokumenter mellem afdelinger hos samme myndighed gør således ikke dokumenterne almene.

Om et organ optræder selvstændigt beror på om det i den pågældende sag har selvstændig beslutningsret, samt om det i øvrigt har foretaget selvstændige bedømmelser. Der er således ikke tale om et organisatorisk, men om et funktionelt kriterium.

Dette indebærer bl.a., at de enkelte departementer i regeringssager betragtes som en samlet myndighed (Regeringskansliet), og dokumenter, der i den forbindelse udveksles mellem departementerne ikke af den grund bliver "almene". Regeringskansliet består af Statsrådsberedningen, de forskellige fagdepartementer og Forvaltningsafdelingen. En regeringssag er en sag, hvor beslutningskompetencen tilkommer regeringen som helhed; f.eks. forslag til ny lovgivning, udstedelse af anordninger og angivelse af rammerne for underordnede statsmyndigheders virksomhed. De fleste sager, som regeringen behandler, betragtes i øvrigt som regeringssager.

I en vis begrænset udstrækning er den enkelte departementschef tillagt en selvstændig beslutningskompetence. Det gælder bl.a. visse administrative spørgsmål, f.eks. om spørgsmål om ansættelse. I sådanne tilfælde betragtes de enkelte departementer som selvstændige myndigheder. Hvis et dokument i et sådant tilfælde – såkaldt regeringskansliärende – sendes til et andet departement bliver dokumentet alment i overensstemmelse med TFF, kapitel 2, § 8.

Organer indenfor kommunale og regionale myndigheder betragtes også som en samlet myndighed. F.eks. anses dokumentudveksling mellem den enkelte forvaltningsgren og de ansvarlige kommunale nævn for intern.

Sagkyndige personer, nævn og råd anses derimod ofte at optræde selvstændigt i forhold til det administrative system de befinder sig i.

Når der bortset fra regeringen, skal der gennemgående mindre til end efter dansk praksis, for at en person eller enhed betragtes som selvstændig i forhold til andre dele af den administrative enhed. Nogle af forskellene beror dog på, at den svenske administration er bygget op efter andre principper end den danske, og på at forholdet mellem embedsværket og de politisk valgte organer er anderledes end i Danmark. Selvom de administrative enheder og institutioner er underordnet de politiske organer, anses de ikke at tilhøre samme myndighedsorganisation. Et dokument, der er sendt fra en myndighed til f.eks. regeringen er således alment.

2.2.3.3.3. Dokumenter, som ikke skal afsendes

Dokumenter, som ikke skal ekspederes (afsendes), anses for oprettede og dermed almene, når den sag, til hvilken dokumentet knytter sig, er færdigbehandlet hos myndigheden.

Hvis dokumentet ikke angår en bestemt sag, anses det for oprettet, når dokumentet er blevet ”justeret” eller på anden måde færdigbehandlet (TFF, kapitel 2, § 7, stk. 1). Et dokument er justeret, når det er forsynet med en påtegning om dets rigtighed.

Dagbøger, protokoller, registre eller lignende dokumenter som føres fortløbende, anses for oprettet, når det pågældende dokument er gjort klar til påtegning eller indføring (TFF, kapitel 2, § 7, stk. 2). Disse dokumenter bliver dermed undergivet aktindsigt, når registreringen er sket (”når blækket er tørt”). Protokoller hos Riksdagens udvalg, kommunale revisorer, statslige komiteer eller kommunale myndigheder bliver (først) offentlige, når sagen er færdigbehandlet hos den pågældende myndighed (TFF, § 7, stk. 3).

2.2.3.3.4. Halvfabrikata (”mellanprodukter”)

Interne referater, sagsoversigter, retsudredninger, hukommelsesnotater (”minnesanteckninger”) er ikke almene handlinger (TFF, kapitel 2, § 9, stk. 1). For at være en ”minnesanteckning” skal dokumentet være udfærdiget hos myndigheden, angå et bestemt sagsforhold, være udarbejdet udelukkende med henblik på forelæggelse eller forberedelse af sagen samt ikke indeholde nye sagsoplysninger.

I det omfang et dokument indeholder nye sagsoplysninger, der ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, og som stammer fra andre end myndigheden selv, anses den del, der indeholder nye sagsoplysninger, for omfattet af reglerne om aktindsigt – resten ikke. Udtrykket nye sagsoplysninger omfatter ikke rene sammenstillinger af allerede foreliggende oplysninger, ligesom udtrykket ikke omfatter vurderinger af de foreliggende oplysninger.

Udkast og koncepter mv. til en myndigheds beslutninger eller skrivelser og andre dermed ligestillede dokumenter anses heller ikke for almene handlinger (TFF, kapitel 2, § 9, stk. 2). Dermed er halvfabrikata som kladder, foreløbige udkast mv. undtaget fra aktindsigt. Dette gælder uanset om det foreløbige dokument angår et bestemt sagsforhold eller er af generel karakter.

Er ”minnesanteckninger” eller udkast mv. blevet ekspederet (afsendt), er de blevet eksterne og omfattes af reglerne om aktindsigt. Udkast anses dog som anført under 2.2.3.2.2, ikke for ekspederet, hvis de under hånden forelægges for en anden myndighed i konsultationsøjemed. De anses heller ikke for indkommet hos den konsulterede myndighed. I den udstrækning sådanne dokumenter rummer relevante

nye oplysninger, som ikke findes i sagens øvrige dokumenter, bliver de som tidligere nævnt undergivet aktindsigt i forhold til disse oplysninger.

En "minnesanteckning" mv. – der ikke afsendes – bliver endvidere almen, når den arkiveres. Det er dog myndigheden selv, der bestemmer om ikke-almene dokumenter skal afleveres til arkiv.

2.2.3.4. Sammenfattende om afgrænsningen af dokumenter, der er undergivet aktindsigt

I lighed med hvad der gælder i dansk ret, er dokumenter som ikke undergives administrativ sagsbehandling, ikke omfattet af retten til aktindsigt. Således falder de ansattes private breve, e-mails og lignende uden for adgangen til aktindsigt.

Internt arbejdsmateriale som kladder, udkast, skitser mv. er heller ikke omfattet af retten til aktindsigt. Denne undtagelse fra retten til aktindsigt gælder dog normalt ikke, hvis det interne arbejdsmateriale har været afgivet til udenforstående (bortset fra i konsultationsøjemed), hvis det afleveres til arkiv (myndigheden bestemmer dog selv, om materialet skal arkiveres) eller hvis det interne arbejdsmateriale indeholder nye sagsoplysninger. I sidstnævnte tilfælde gælder retten til aktindsigt dog alene den del af dokumentet, der indeholder nye sagsoplysninger.

Endvidere gælder det, at andre typer af interne dokumenter end udkast, kladder mv., som ikke skal afsendes (ekspederes), anses for omfattet af aktindsigt, når den sag, til hvilken dokumentet knytter sig, er færdigbehandlet hos myndigheden.

I forhold til dokumenter, der modtages udefra eller afsendes til udenforstående, gælder det, at de normalt er omfattet af retten til aktindsigt, når de er modtaget eller afsendt.

2.3. Begrænsninger i retten til aktindsigt

2.3.1 Overordnet ramme for tavshedspligtens begrænsning af retten til aktindsigt

2.3.1.1. Ifølge TFF, kapitel 2, § 1, kan der ved en særlig lov fastsættes begrænsninger i retten til indsigt i almene dokumenter. Kun følgende hensyn kan føre til en sådan lovbestemt begrænsning i retten til aktindsigt:
– rigets sikkerhed eller dets forhold til anden stat eller mellemfolkelig institution,
– rigets centrale finanspolitik, pengepolitik eller valutapolitik,
– myndigheders virksomhed i form af inspektion, kontrol eller andet tilsyn,
– interessen i at forebygge eller påtale forbrydelser,
– det almenes økonomiske interesse,
– beskyttelse af privates personlige eller økonomiske forhold og
– interessen i at bevare dyr eller planter.

Begrænsninger i retten til aktindsigt i almene dokumenter skal angives nøje i bestemmelser i en særlig lov eller, hvis det findes mere hensigtsmæssigt, i en anden lov, hvortil den særlige lov henviser (TFF, kapitel 2, § 2, stk. 7). Den lov, hvori disse undtagelser er indføjet, er som anført Sekretesslagen.

Denne lov indeholder regler, der begrænser pligten til at udlevere almene dokumenter. Dette kaldes "handlingssekretess". Nogle af bestemmelserne pålægger desuden myndighederne tavshedspligt ("tystnadsplikt"). Både "handlingssekretess" og "tystnadsplikt" indebærer, at myndigheden har pligt til ikke at udlevere oplysninger til uvedkommende. Det er imidlertid kun "sekretess"-bestemmelserne der begrænser adgangen til at give aktindsigt. I nogle af "sekretess"-bestemmelserne er der givet myndighederne ret til at dispensere fra forbuddet og beslutte, at dokumenterne alligevel skal udleveres.

Tavshedspligt indebærer, at en udlevering af oplysninger på eget initiativ eller i forbindelse med en fejlagtig opfattelse af reglerne om aktindsigt i strid med forbuddet kan straffes – ikke at der er begrænsninger i retten til aktindsigt. Det forudsættes således, at der kan være ret til aktindsigt i oplysninger, som er undergivet tavshedspligt, og omvendt begrænsninger i retten til aktindsigt, uden at der er tavshedspligt. De fleste regler i Sekretesslagen foreskriver både "handlingssekretess" og tavshedspligt.

Sekretesslagen bemyndiger flere steder regeringen til at fastsætte yderligere regler om sekretess. Disse bemyndigelser er udnyttet i sekretessforordningen. Dette regelværk er – i lighed med Sekretesslagen – omfangsrigt og uhyre detaljeret.

2.3.1.2. De fleste "sekretess"-regler indeholder et såkaldt skadesrekvisit, der angiver styrken af den eller de beskyttede interesse(r).

Det ligefremme skadesrekvisit indebærer, at offentlighed opstilles som hovedregel. Efter disse regler er der aktindsigt i de "sekretess"-belagte oplysninger, medmindre det må antages, at en udlevering af oplysninger fremkalder skadevirkning. Som eksempel herpå kan nævnes: "Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. "

Det omvendte skadesrekvisit, indeholder en formodning for hemmeligholdelse. En sådan regel begrænser således retten til aktindsigt, medmindre det er klart, at oplysningen kan udleveres uden risiko for den beskyttede interesse. Som eksempel herpå kan nævnes: Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. "

De beskyttede interesser er beskrevet forskelligt, afhængig af, om der er tale om en almen interesse, eller der er tale om hensyn til enkeltpersoners forhold. I de første tilfælde er der forsøgt foretaget en præcisering af den skade, som søges undgået, f.eks. "fare for rigets sikkerhed" eller "modvirkning af formålet med undersøgelsesvirksomheden". Ved beskyttelse af private interesser beskrives den beskyttede interesse ved ordene "skade" eller "mén". Ved skade sigtes til økonomisk skade, mens der med mén tænkes på integritetskrænkelser.

Enkelte bestemmelser bygger på et kvalificeret skadesrekvisit, f.eks. når det, for at der foreligger "sekretess", kræves, at en udlevering af oplysninger skal påføre et "betydandende mén". I disse tilfælde er undtagelsen meget snæver.

Endelig er der bestemmelser, der helt savner skadesrekvisit. I disse tilfælde gælder begrænsningen i retten til aktindsigt for alle de oplysninger, der er nævnt, uden at der skal foretages en afvejning. Et eksempel herpå findes i SL, kapitel 7, § 4, stk. 2, om oplysninger som en privat udleverer i fortrolighed til den kommunale familierådgivning. Det samme gælder i skattesager vedrørende oplysninger om privates personlige og økonomiske forhold.

2.3.1.3. De forskellige "sekretess"-grader omfatter normalt kun oplysninger i nærmere opregnede sager hos bestemte tjenestegrene. Det er altså kun et vist antal myndigheder, der er omfattet af en given "sekretess".

Der tales om det primære "sekretess"-område. Hvis oplysningerne overføres til myndigheder uden for dette område, følger "sekretess"-graden ikke automatisk med. I stedet bliver oplysningerne undergivet den "sekretess", der gælder for den modtagende myndighed.

Undtagelsesvis er det bestemt, at "sekretessen" følger med oplysningen, når den overlades til en anden myndighed. Der tales om sekundær "sekretess". Loven indeholder seks forskellige tilfælde af sådan

sekundær ”sekretess”. Et af disse tilfælde foreligger, når oplysninger overføres i forbindelse med, at andre myndigheder udøver tilsyn.

2.3.1.4. Loven fastsætter, ligesom den danske arkivlov, tidsmæssige grænser for, hvor længe ”sekretessen” maksimalt skal vare. Disse grænser varierer fra 2-70 år. Hvis den beskyttede skadesrisiko er ophørt inden udløbet af fristen, bortfalder ”sekretess”-virkningen tidligere end den fastsatte periode.

2.3.2. Undtagelsesgrupper

Sekretesslagen omfatter som tidligere anført 178 paragraffer, der er inddelt i 16 kapitler. I Sekretesslagen angives det, hvilke hensyn der kan føre til en begrænsning af retten til aktindsigt i almene dokumenter, hvilke myndigheder der er omfattet, samt hvilke oplysninger der er omfattet. Hvis der er et skaderekvisit, anføres dette. Hvis der gælder sekundær ”sekretess”, anføres dette. Det anføres endvidere, hvor længe sekretessen gælder.

2.3.2.1. Den centrale finanspolitik

Kapitel 3 i loven gælder ”sekretess” af hensyn til rigets centrale finanspolitik, pengepolitik eller valutapolitik. Begrænsningen gælder for regeringen, Riksbanken og Riksgældskontoret og myndigheder, der modtager oplysningerne. Kapitlet er ganske kort.

”Sekretess”-tiden er 10 år.

2.3.2.2. Kontrolhensyn

Kapitel 4 omhandler ”sekretess” af hensyn til myndigheders inspektions- og kontrolvirksomhed samt andet tilsyn. Begrænsningen gælder for alle myndigheder, der udøver den beskrevne kontrolvirksomhed. Der er en særregel om Konkurrenceverket. Kapitlet har 5 forholdsvis korte bestemmelser.

”Sekretess”-tiden er 20 år.

2.3.2.3. Forebyggelse og påtale af forbrydelser

Kapitel 5 omhandler ”sekretess” af hensyn til at forebygge eller påtale forbrydelser. Afgrænsningen af oplysninger bygger både på beskrivelse af forvaltningsaktiviteter og bestemte myndigheders opgavevaretagelse. Der er både primær og sekundær ”sekretess”. Der er indsat en udtrykkelig undtagelse fra ”sekretessen”, som sikrer private ret til oplysning om, hvorledes de er kommet i sikkerhedspolitiets register. Kapitlet består af 7 ret omfattende paragraffer, nogle med ligefremt og andre med omvendt skadesrekvisit.

”Sekretess”-tiden er 40 år.

2.3.2.4. Det offentliges økonomiske interesser

Hensynet til det offentliges økonomiske interesser er reguleret i kapitel 6. Bestemmelsen dækker det offentliges forretningsvirksomhed, som drives i konkurrence med private, det offentliges køb, salg og leje af løsøre, fast ejendom og tjenesteydelser, oplysninger om naturvidenskabelige og tekniske undersøgelser, oplysninger om forhandlinger med faglige organisationer, oplysninger om myndigheders deltagelse i retssager og oplysninger om offentligt ejede fartøjers sammenstød med andre fartøjer. Kapitlet omfatter 8 lange paragraffer. De fleste bestemmelser har ligefremt skadesrekvisit. Der er en enkel bestemmelse helt uden rekvisit.

Der er fastsat fra 2 til 20 års ”sekretess”-tid eller til sagen er afgjort, eller oplysningerne på anden måde er blevet gjort tilgængelige.

2.3.2.5. Hensynet til privates personlige forhold

Beskyttelse af privates personlige forhold er reguleret i kapitel 7. Kapitlet indeholder 46 lange paragraffer. Reglerne gælder for oplysninger om enkeltpersoner indenfor sundhedssektoren, i socialtjenesten, hos sociale forsikringskasser, hos Arbejdstilsynet og Arbejdsskadeforsikringen, i det offentlige skolevæsen, hos arbejdsformidling mv., i personaleadministrative sager, om personer der tilhører totalforsvaret, oplysninger i psykologundersøgelser i forskningsøjemed, oplysninger om udlændinge i udlændingesager, oplysninger fra Folkeregisteret og tilsvarende registreringer af befolkningen, oplysninger fra særlige lovfæstede registre, visse oplysninger i politiets sager om private, oplysninger om enkeltpersoner i kriminalforsorgen, private oplysninger i straffesager, oplysninger med dialektologisk eller etnologisk indhold, som er tilvejebragt med videnskabeligt formål, private oplysninger i sager om kommunal boligformidling, private oplysninger i sager hos stævningsmænd mv., i sager om isolation af studerende, i sager om navneforandring, private oplysninger hos adoptionsmyndigheder, hos forbrydelsesoffersmyndigheden, i sager om vurdering af personers evne til at have kørekort, taxakort eller luftfartscertifikat, oplysninger om privatpersoner fra videoovervågning, oplysninger i sager efter børneombudsloven, sager hos forbrugervejledere, inddrivelsesmyndigheden samt sager hos domstolene om gældssanering, sager om tilladelse til transportservice, private oplysninger i forskolen, i sager om erstatning til steriliserede, oplysninger fra behandlingsregistre og retspsykiatrisk forskningsregister, i virksomhed vedrørende screening af prøver fra nyfødte børn, oplysninger hos søfartsmyndighederne om tilsyn med skibe, private oplysninger i sager om mægling vedrørende forbrydelser, oplysninger fra afgørelser om skade og i sager om ordensvagter.

Bestemmelserne indeholder både ligefremt og omvendt skadesrekvisit. Enkelte bestemmelser er uden skadesrekvisit. Der er detaljerede regler om, hvilke typer af private oplysninger der er omfattet af ”sekretess”.

”Sekretess”-tiderne er enten 50 eller 70 år.

2.3.2.6. Hensynet til privates økonomiske forhold

Reglerne herom findes i kapitel 8. Også dette kapitel er meget omfattende – det består af 29 lange og detaljerede paragraffer. Bestemmelserne angår oplysninger om forretnings- og driftsmæssige forhold, om private i sager hos Arbejdsformidlingen, offentlige forsikringsordninger, arbejdsmiljømyndigheder, fødevaretilsyn, en række oplysningstyper hos Konkurrencestyrelsen, forretnings- og driftshemmeligheder hos myndigheder, der fører tilsyn med finansielle virksomheder, hos statslige myndigheder, som udøver erhvervsregulering, i Nationalbankens og Riksgældskontorets sager, hos finansielle virksomheder som stat eller kommuner har retlig bestemmende indflydelse på, i udlånsvirksomhed hos myndigheder, i sager om undersøgelser af videnskabelig, teknisk, økonomisk eller statistisk karakter for privates regning, hos myndigheder der står for international udviklingsbistand, hos sundhedsmyndigheder, i patentsager, hos arbejdsgivere der har ret til opfindelser, i sager om skibsregisteret, forretningsmæssige og driftsmæssige oplysninger hos forligsinstitutionen, i sager om skibssammenstød, i retssager, i sager om ulykker på kernekraftværker, hos konkursmyndigheder, sager om undersøgelse af film og videogram, hos fondsmyndigheder, fra pantebrevsregisteret, hos civilforsvarsmyndigheder, hos Forbrugerombudsmanden, hos Lægemiddelstyrelsen, oplysninger i ophavsbeskyttede værker, som ikke kan antages at savne kommerciel interesse, hos Rigsrevisionen samt i elcertifikatregisteret.

De beskyttede oplysninger er gennemgående beskrevet som forretnings- og driftsmæssige oplysninger. Beskyttelsesgraden er fastsat dels ved ligefrem dels ved omvendt skadesrekvisit. I enkelte tilfælde

er der ingen rekvisit, og enkelte steder er der udtrykkeligt gjort en begrænsning i ”sekretessen”. Afgrænsningen af det primære ”sekretess”-område er nu og da bygget på specifikke myndigheder, andre steder bygget på sagsbegrebet eller beskrivelse af den pågældende aktivitet.

I de fleste paragraffer gælder 20 år som ”sekretess”-tid, men enkelte steder er den skåret helt ned til 2 år.

2.3.2.7. Hensynet til privates forhold både af personlig og økonomisk karakter

Beskyttelsen af private forhold af blandet karakter findes i kapitel 9. Kapitlet har 30 ordrige og lange underparagraffer. Kapitlet handler om oplysninger om privates økonomiske eller personlige forhold hos skatte- og toldmyndigheder, i sager om udviklingsbistand, i forbindelse med udarbejdelse af statistik, hos Nationalbanken, i sager om studiestøtte, sager om udlån af offentlige midler, hos Datatilsynet, hos myndigheder som udfører teknisk bearbejdning eller lagring af personoplysninger for andres regning, hos postmyndigheder, hos myndigheder der driver televirksomhed, i sager om tv-afgifter, hos notarius publicus, i sager om retshjælp, hos Udenrigsministeriet og udenrigstjenesten, hos organer som kontrollerer advokater og revisorer, sager efter loven om erhvervelse af fast ejendom, hos Overformynderiet, i ægteskabs- og forældremyndighedssager, en række opregnede straffesager ved domstolene, i sager om efterforskning af forbrydelser, i politiets registre, i nogle angivne registre hos skattemyndighederne og anklagemyndigheden, hos Eksekutionsvæsenet, sager om inddrivelse af gæld, enkeltsager vedrørende personalelovgivning, hos Ligestillingsombudsmanden, hos Ombudsmanden mod etnisk diskrimination, hos Nævnet mod diskriminering, hos Handicapombudsmanden, hos Ombudsmanden vedrørende kønsdiskrimination, hos Forbrugerombudsmanden, i register om løn fra biblioteker, hos myndigheder der fører tilsyn og kontrol efter alkoholloven, hos offentlige pensions- og forsikringskasser, hos Kommissionen for undersøgelse af Sikkerhedstjenesten, hos Konkurrencestyrelsen, hos myndigheder der fører kontrol med etiklovgivningen og hos myndigheder der fører kontrol med og undersøger ulykker.

Der anvendes både ligefremt og omvendt skadesrekvisit, regulering uden rekvisit, ligesom ”sekretessen” på visse punkter direkte er begrænset eller gjort absolut.

”Sekretess”-tiden svinger fra 20 til 70 år.

2.3.2.8. Beskyttelse af dyre- eller plantearter

I kapitel 10 er der en enkelt paragraf, som begrænser retten til aktindsigt vedrørende oplysninger om udryddelsestruede dyr eller planter, hvis det kan antages, at bestræbelser på at bevare arten i landet helt eller delvis modvirkes, såfremt oplysningen udleveres.

Der er ikke fastsat ”sekretess”-tid.

2.3.2.9. Særregler om ”sekretess” hos regeringen, Riksdagen, Riksdagens Ombudsmænd og Justitiekansleren

Der er i kapitel 11 nogle særlige regler om de fire nævnte instanser. For regeringens vedkommende bestemmes det, at der er sekundær ”sekretess” i sager, hvor regeringen skal prøve en anden myndigheds afgørelse om aktindsigt. Endvidere indeholder kapitlet bemyndigelse til, at regeringen beslutter, at der gives aktindsigt i ”sekretess”-belagte oplysninger i regeringssager.

2.3.2.10. Særregler om ”sekretess” hos domstolene

I kapitel 12 er der nærmere regler om ”sekretess” hos domstolene. Der er 7 relativt lange underparagraffer.

2.3.2.11. Sekundær ”sekretess”

Kapitel 13 indeholder generelle regler om overførsel af ”sekretess”, når ”sekretess”-belagte oplysninger overføres fra primære ”sekretess”-områder til andre myndigheder. Det fremgår af reglerne, at ”sekretess” overføres i seks forskellige tilfælde. Reglerne bygger i øvrigt på den forudsætning, at ”sekretessen” ikke overføres, medmindre der er særlig hjemmel hertil.

2.5.2.12. ”Sekretess” overfor myndigheder samt i forhold til private parter mv.

I kapitel 14 tages der nærmere stilling til, i hvilken udstrækning ”sekretess”-belagte oplysninger kan udleveres til andre offentlige myndigheder, til private parter eller til private, som oplysningerne handler om. Kapitlet indeholder endvidere hjemmel til, at regeringen dispenserer fra virkninger af ”sekretess”, samt for myndighederne til at udlevere ”sekretess”-belagte oplysninger på vilkår, der eliminerer den risiko, ”sekretessen” skal forebygge. § 10 indeholder hjemmel til, at myndighederne fastsætter kompenserende vilkår, f.eks. i form af at private, der modtager ”sekretess”-belagte oplysninger, begrænses i deres mulighed for at videregive oplysningerne.

2.3.2.13. Ansvar for brud på tavshedspligten

I kapitel 16 præciseres det nærmere, i hvilke tilfælde en udlevering af oplysninger er strafbar som udtryk for brud på tavshedspligten.

2.3.2.14. Udvidelse af retten til aktindsigt til private eller halvoffentlige organer

I et bilagsafsnit efter kapitel 16 er der opregnet organer, som er omfattet af aktindsigt, selv om de ikke er omfattet af TFF’s direkte anvendelsesområde. For hvert organ er det præciseret, hvilken aktivitet hos det pågældende organ der er undergivet offentlighed.

2.4. Journalisering, postlister mv.

2.4.1. Der er på normal vis adgang til aktindsigt i indførelser i myndighedens journal. Der stilles en række krav til den måde, journaliseringen foregår på.

Når et alment dokument er indkommet til eller er oprettet hos en myndighed, skal det registreres uden ophold, medmindre det er åbenbart, at det har ringe betydning for myndighedens virksomhed, f.eks. avisudklip, reklamer osv. (SL, kapitel 15, § 1). Det bemærkes, at pligten til at foretage en registrering af dokumenter efter SL, kapitel 15, § 1, alene gælder de dokumenter, der er underlagt sekretess. I forhold til andre dokumenter, kan myndigheden selv bestemme, om registrering skal ske, eller om der skal holdes orden i dokumenterne på en anden måde.

Det forhold, at registreringen skal ske uden ophold betyder, at det skal ske så snart det er praktisk muligt, hvilket normalt vil sige samme dag eller dagen efter, at dokumentet er modtaget eller oprettet.

I det omfang et dokument er undergivet registreringspligten, medfører det, at det skal fremgå, på hvilket tidspunkt dokumentet kom ind eller blev oprettet, nummer eller anden betegnelse, fra hvem dokumentet er kommet, og til hvem det er sendt, og i korthed hvad dokumentet går ud på (SL, kapitel 15, § 2).

Hvis det må antages, at der er hindringer for at udlevere oplysninger i et alment dokument i henhold til Sekretesslagen eller anden lov, har myndigheden ret til at bemærke dette gennem en særlig påtegning (SL, kapitel 15, § 3).

Påtegning om, at et dokument er undergivet begrænsning med hensyn til aktindsigt, må kun ske på dokumenter, om hvilke det kan antages, at de indeholder tavshedsbelagte oplysninger (TFF, kapitel 2,

§ 16, jf. § 2, stk. 2). En påtegning om fortrolighed skal indeholde betegnelsen ”hemmelig” og angive den bestemmelse, der er hjemmel for stemplingen samt dagen for påtegningen og den myndighed, der har truffet beslutningen (TFF, kapitel 2, § 16). Påtegningen skal også angive den periode klassifikationen gælder for. Andre betegnelser end hemmelig, f.eks. ”konfidentiel”, ”kun til tjenestebrug” eller ”kun til intern brug”, er ikke tilladt.

Klassifikationen har konstaterende virkning og er alene udtryk for den påtegnende myndigheds vurdering af dokumentets forhold til Sekretesslagen.

Sekretesslagen indeholder i kapitel 15, § 3, stk. 2, hjemmel for kvalificeret hemmelighedsstempling. Denne adgang gælder for dokumenter, der har betydning for rigets sikkerhed. Sådanne dokumenter skal stemples, og det skal angives, hvilken myndighed der har ret til konkret at tage stilling til, om dokumentet kan udleveres. Kun denne myndighed kan således tage stilling til, om sådanne dokumenter må udleveres.

Myndigheder, der anvender automatisk databehandling, skal indrette denne med henblik på retten til aktindsigt. Myndigheden skal særligt sørge for at holde almene dokumenter adskilt fra andre dokumenter. Beskyttelsen af fortrolige oplysninger bør være indrettet med henblik på, at indsigt efter TFF ikke vanskeliggøres, og dokumenterne bør ikke indeholde forkortelser, koder og lignende som kan hæmme privates mulighed for at få indsigt. Det bør fremgå, når almene oplysninger tilføres en optagelse, samt når der foretages ændringer. Myndigheden skal endvidere indrette databehandlingen under hensyn til den interesse, som private kan have i selv at udnytte terminal eller andet teknisk hjælpemiddel hos myndigheden for at få indsigt (SL, kapitel 15, § 9).

2.4.2. Der gælder ikke i Sverige nogle regler om, at forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at udfærdige såkaldte postlister, det vil sige lister over den pågældende dags ind- og udegående post hos den enkelte forvaltningsmyndighed. I det omfang en myndighed – hvilket er sædvanligt – har valgt at udfærdige en sådan liste, betragtes den imidlertid som en almen handling, der er undergivet aktindsigt.

2.5. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt

2.5.1. Kompetence

Ansøgning om aktindsigt skal indgives til den myndighed, der har dokumentet i hænde. Det er også denne myndighed, der afgør om ansøgningen skal imødekommes (TFF, kapitel 2, § 14). Der er bemyndigelse til, at der fastsættes en anden kompetenceordning for dokumenter, der vedrører rigets sikkerhed (TFF, kapitel 2, § 14).

Myndigheden må ikke foretage nærmere undersøgelse af, hvem ansøgeren er, eller hvilket formål han har med sin anmodning, der går længere, end hvad der kræves for, at myndigheden kan vurdere, om der er noget til hinder for at udlevere dokumentet (TFF, kapitel 2, § 14).

2.5.2. Gennemførelse af aktindsigt

Dokumenter, som kan udleveres, skal på anmodning straks, eller så snart det er muligt, stilles til rådighed for ansøgeren på stedet, så dokumenterne kan læses, aflyttes eller på anden måde opfattes (TFF, kapitel 2, § 12). Det skal ske uden betaling af en afgift. Ansøgeren har ret til at skrive dokumentet af, kopiere eller sørge for lydoverføring. Hvis dele af dokumentet ikke må røbes, skal den øvrige del gøres tilgængelig i afskrift eller kopi (TFF, kapitel 2, § 12). Myndigheden er dog ikke forpligtet til at gøre dokumentet tilgængeligt på stedet, hvis der er væsentlige hindringer herfor.

Ansøgeren har ret til kopi af dokumenterne mod betaling af en afgift (TFF, kapitel 2, § 13). Hvis der er tale om edb-behandlede oplysninger, er myndigheden imidlertid ikke forpligtet til at udlevere dem på

anden måde end ved en udskrift, dvs. at myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere en kopi af de edb-behandlede oplysninger (TFF, kapitel 2, § 13).

En myndighed er endvidere ikke forpligtet til at fremstille kopi af kort, tegning og billeder, hvis det giver anledning til problemer, og gennemsyn på stedet kan gennemføres (TFF, kapitel 2, § 13).

Anmodning om kopi eller afskrift skal behandles hurtigt (TFF, kapitel 2, § 13).

Der gælder som nævnt ikke en pligt for myndighederne til at udlevere oplysninger i elektronisk form. En myndighed kan dog udlevere oplysningerne elektronisk, hvis det findes rimeligt. Det svenske justitsministerium har oplyst, at der vil blive sat en undersøgelse i gang med henblik på at vurdere, hvorledes en lovregulering af det nævnte spørgsmål kan indrettes.

2.5.3. Klage

Hvis ansøgningen afslås, kan ansøgeren anfægte afgørelsen. Afgørelser truffet af statsråd (minister) skal indbringes for regeringen. Andre myndigheders afgørelser kan indbringes for domstolene (Kammarretten og derfra til Regeringsretten).

2.6. Den danske og den svenske ordning

Det kan på baggrund af gennemgangen af den svenske offentlighedsordning konstateres, at der er en række forskelle og en række lighedspunkter mellem den danske og den svenske ordning. I den forbindelse kan bl.a. følgende forhold fremhæves:

Den svenske offentlighedsordning nyder for en principiel betragtning en bedre beskyttelse end den danske, da den svenske er fastsat i Tryckfrihetsforordningen, der er en del af den svenske grundlov.

Ordningen er i øvrigt bredere i sit anvendelsesområde, idet den ikke blot omfatter statslige og lokale forvaltningsmyndigheder, men også domstolene og Rigsdagen. I lighed med den danske, omfatter den dog som udgangspunkt ikke private juridiske personer, herunder statslige aktieselskaber mv. Sekretesslagen fastslår dog direkte, at kommunale og amtskommunale aktieselskaber mv. er omfattet af loven, hvis kommunen/amtskommunen udøver en "retsligt bestemmelse indflydelse" på selskabet, ligesom der i et bilag til loven er opregnet en række halvoffentlige og private juridiske personer, der er omfattet af loven.

Det svenske dokumentbegreb omfatter – ligesom det danske – papirdokumenter, digitalt opbevarede dokumenter og dokumentsurrogater i en enhver form, herunder lydbånd, film mv. Som noget særligt består der en adgang til at kræve, at oplysninger, der ligger på edb, udleveres, hvis en sammenstilling af oplysningerne kan foretages ved rutinebetonede handlinger.

Den svenske ordning indeholder – til forskel fra den danske – detaljerede regler om registreringspligt (journalisering), der dog alene omfatter dokumenter, der er undergivet sekretess. Der er ikke i Sverige, som i Danmark, nogen pligt for forvaltningsmyndighederne til at føre postlister. I det omfang en myndighed fører en sådan liste, er den omfattet af adgangen til aktindsigt.

Den danske lov undtager bestemte sagstyper fra lovens anvendelsesområde (f.eks. ansættelses- og forfremmelsessager). Sådanne generelle undtagelser findes ikke i de svenske regler, idet den svenske ordning hviler på et ønske om at afgrænse undtagelsesmulighederne så snævert som muligt. Sekretesslagen indeholder imidlertid regler, hvorefter sager (en bestemt type virksomhed) indenfor en bestemt myndigheds sagsområde, i det hele er undergivet sekretess. Eksempelvis er det fastsat i Sekretesslagen, at "sekretess gäller i Riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, beyalningsutjämning samt han-

del med värdepapper eller rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tilgånger" (SL, kapitel 8, § 8, stk. 1).

I den svenske ordning er de hensyn – 7 i alt – der kan føre til en begrænsning af aktindsigt, udtømmende opregnet i Tryckfrihetsforordningen, og i den forbindelse kan der være grund til at bemærke, at forordningen ikke nævner hensynet til den interne eller politiske beslutningsproces, som et af de hensyn, der kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt.

Det nævnte er imidlertid ikke ensbetydende med, at den interne eller politiske beslutningsproces ikke er beskyttet efter den svenske ordning.

Der kan således peges på, at spørgsmålet om beskyttelse af den interne beslutningsproces – og til dels også den politiske beslutningsproces – følger af afgrænsningen af, hvilke dokumenter der kan karakteriseres som "almene", hvilket er en forudsætning for, at et dokument i det hele taget er omfattet af den svenske offentlighedsordning. Dokumentafgrænsningen indebærer, at interne referater, "minnesanteckninger", udkast til beslutninger mv., som udgangspunkt ikke betragtes som "almene" og dermed omfattet af offentlighedsordningen. Sådanne dokumenter bliver ikke omfattet af ordningen, selvom de af en myndighed sendes til udenforstående, hvis der sker i konsultationsøjemed.

I det omfang de nævnte interne dokumenter kan undtages fra aktindsigt, gælder der i øvrigt ikke – som efter den danske ordning – en generel pligt for myndighederne til at ekstrahere faktiske oplysninger i de pågældende dokumenter.

Den politiske beslutningsproces på "regeringsniveau" er i øvrigt beskyttet i Sekretesslagen. Det er således anført i den svenske litteratur, at behovet for beskyttelse af oplysninger hos regeringen i vid udstrækning er tilgodeset ved udformningen af de materielle "sekretess"-bestemmelser. Hertil kommer også, at regeringen i forbindelse med såkaldte regeringssager betragtes som en enhed (Regeringskansli), det vil sige, at dokumenter, der i sådanne sager udveksles mellem forskellige ministerielle departementer, forbliver myndighedsinterne.

I den svenske lov styres den konkrete afvejning af skadesrekvisitter. I nogle bestemmelser anvendes ligefrem skadesrekvisit, i andre omvendt skadesrekvisit og i nogle savnes helt skadesrekvisit. Navnlig i de tilfælde, hvor der anvendes et ligefrem skadesrekvisit, er der tale om meget snævre undtagelser fra retten til aktindsigt. Den svenske ordning opererer i øvrigt med det primære "sekretess"-område og det sekundære "sekretess"-område.

Sekretesslagen indeholder en konkret og detaljeret opregning af de tilfælde, hvor der kan foretages en begrænsning af retten til aktindsigt, og undtagelsesreglerne er således afgrænset så snævert som muligt.

Tavshedspligt udgør i Sverige en selvstændig undtagelse fra retten til aktindsigt. I Danmark har kun særlige tavshedspligtsregler en sådan virkning. Der er i Sverige ikke samme adgang som i Danmark til at meddele meroffentlighed, hvilket skyldes, at de oplysninger, der i kraft af Sekretesslagen er undtaget fra aktindsigt, også i almindelighed er undergivet tavshedspligt.

På denne baggrund – og navnlig under hensyn til den omfattende opregning i Sekretesslagen af de tilfælde, hvor retten til aktindsigt ikke gælder – synes det nærmest umuligt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det svenske offentlighedsprincip omfatter flere oplysninger end den danske offentlighedsordning.

3. Norge

3.1. Regelgrundlaget

I Norge gennemførtes offentlighedsprincippet i 1970 ved lov nr. 69 af 19. juni 1970 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Forbilledet for den norske offentlighedslov var, ligesom for dansk rets vedkommende, den svenske Tryckfrihetsforordning. Retten til aktindsigt er nu slået fast i den norske grundlovs § 100, der omhandler ytrings- og informationsfrihed.

Der er i 2006 vedtaget en ny offentlighedslov, som skal erstatte loven fra 1970 (lov 19. maj 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd). Den nye lov er trådt i kraft den 1. januar 2009.

Gennemgangen nedenfor omfatter både den tidligere gældende lov fra 1970 og den nye lov fra 2006. Udgangspunktet er taget i tidligere lov og ændringerne i den nye lov er omtalt på de relevante steder.

Reglerne om aktindsigt er samlet i en enkelt forholdsvis kortfattet lov, lov om offentlighet i forvaltningen. Anden lovgivning – især forvaltningsloven – har dog betydning for offentlighedsprincippets indhold og omfang.

3.2. Retten til aktindsigt

3.2.1. Personkreds

Ifølge lovens § 2 kan enhver hos vedkommende forvaltningsorgan kræve at "få gjøre seg kjent med det offentlige indholdet av dokumenter i en bestemt sak. "

Heri ligger for det første, at der ved loven er givet borgerne som sådan en ret til indsigt. Undtagelser herfra kan således kun gøres ved eller i medfør af lov. En instruks om at undtage et dokument fra indsigt er således ugyldig. Der kan heller ikke ved tilsagn om fortrolig behandling eller undtagelse fra offentlighed gøres undtagelse fra retten til indsigt.

Retten tilkommer "enhver". Der kræves således ikke retlig interesse for at få indsigt. Alle, hvad enten de er norske statsborgere eller udlændinge, unge eller gamle, mediерepræsentanter eller privatpersoner, kan, uanset hvilket formål de forfølger, kræve indsigt. Loven kræver ikke, at ansøgeren opgiver sin identitet i forbindelse med indgivelse af en ansøgning om aktindsigt.

3.2.2. Anvendelsesområde

3.2.2.1. Loven gælder for "den virksomhed som drives af forvaltningsorganer" (§ 1, 1. led).

Som forvaltningsorgan regnes "ethvert organ for stat eller kommune". Institutioner og virksomheder, som er en del af den statslige, kommunale eller fylkeskommunale (amtskommunale) forvaltning, er dermed omfattet af loven. Dette gælder både administrative enheder og politisk valgte/udpegede organer.

Også kommunale eller statslige virksomheder, som hovedsageligt driver forretnings- eller næringsvirksomhed, er omfattet af loven, medmindre de er organiseret som selvstændige retssubjekter. Også specialorganer som f.eks. forskningsråd og ligestillingsombudsmanden er omfattet.

Domstolene regnes for organer under staten og er derfor principielt omfattet af loven. En stor del af domstolenes dokumenter falder dog uden for loven, fordi loven ikke gælder for "sager som behandles efter retsplejelovene" (§ 1, 3. led).

Stortinget, Rigsrevisionen, Stortingets Ombudsmann og andre organer under Stortinget er ikke omfattet af loven (§ 1, 4. led). Stortinget har fastsat egne regler om aktindsigt for disse organer. Breve eller dokumenter, der sendes fra Stortinget til organer, som er omfattet af loven, er omfattet af aktindsigt efter offentlighedsloven hos modtagermyndigheden.

Private selskaber omfattes som udgangspunkt ikke af loven. Hvis et sådant selskab "træffer afgørelse eller udfærdiger forskrift", er denne del af virksomheden omfattet af loven (§ 1, 1. led, 2. pkt.). Som eksempler på virksomheder, som på denne måde er delvis omfattet af loven, kan nævnes Det Norske Veritas og Norges Råfiskelag.

Hvis en virksomhed skilles ud fra den ordinære forvaltning, og der f.eks. dannes et aktieselskab, en stiftelse eller et andet selvstændigt retssubjekt, er udgangspunktet, at virksomheden ikke er omfattet af loven. Sådanne virksomheder mv. kan dog være omfattet af loven på baggrund af en vurdering af den pågældende virksomheds organisatoriske og økonomiske tilknytning til det offentlige, virksomhedens art, om virksomheden har et faktisk eller retligt monopol samt på graden af politisk styring.

Den nye lov udvider anvendelsesområdet i forhold til virksomheder, som er udskilt fra den ordinære forvaltning, f.eks. som aktieselskab eller selvejende institution. Efter lovens § 2, 1. led, litra c, gælder loven som hovedregel for selvstændige retssubjekter, hvor stat, amtskommune eller kommune direkte eller indirekte har en ejerandel, som giver mere end halvdelen af stemmerne i virksomhedens øverste organ. Det samme gælder, hvis stat, amtskommune eller kommune på andet grundlag end ejerskab har ret til at vælge mere end halvdelen af medlemmer med stemmeret i virksomhedens øverste organ, jf. § 2,1. led, litra d.

Hovedregelen efter den nye lov er således, at selvstændige retssubjekter, som det offentlige har en dominerende indflydelse på, er omfattet af loven. Efter § 2, 1. led, 2. pkt., er de retssubjekter, der er nævnt i litra c og d alligevel ikke omfattet af loven, hvis retssubjektet hovedsageligt driver næringsvirksomhed i direkte konkurrence med og på samme vilkår som private. Efter § 2, 2. led, 1. pkt., kan der endvidere fastsættes undtagelser i en administrativ forskrift.

Offentlighedsloven gælder kun for norske forvaltningsorganer. Norske forvaltningsorganer i udlandet, f.eks. ambassader, er omfattet. Derimod gælder loven ikke for internationale organer som Norge er medlem af, f.eks. Nordisk Råd og EFTA. Loven gælder heller ikke for Svalbard, men kan ved kongelig resolution sættes i kraft der.

3.2.2.2. Loven gælder ikke for sager som behandles efter retsplejelovene (§ 1, 3. led).

Denne undtagelse får betydning for domstolenes dømmende virksomhed, politiets og anklagemyndighedens virksomhed indenfor strafferetsplejen og fogedens virksomhed i henhold til tvangsfuldbyrdelsesloven.

Undtagelsen gælder også, når forvaltningen i øvrigt har dokumenter knyttet til sager som behandles efter retsplejelovene. Dette gælder, hvis et forvaltningsorgan optræder som organ for retsplejen eller har en afledet tilknytning som part, anmelder eller krænket.

Undtagelsen gælder kun for dokumenter, der udarbejdes i anledning af den sag, som behandles efter retsplejelovene. Dokumenter, som er udarbejdet i forbindelse med ordinære forvaltningssager, og som senere fremlægges i retten, er fortsat omfattet af offentlighedsloven.

Undtagelsen for sager som behandles efter retsplejelovene gælder ikke for sager som behandles ved udenlandske eller internationale domstole.

3.2.2.3. Ifølge offentlighedslovens § 1 gælder loven, ”når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. ” Loven fraviges i flere forskellige særlove. Loven gælder eksempelvis ikke for Norsk Tippning A/S. Ifølge lov om Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond gælder loven for selskabet med nærmere specificerede undtagelser. Efter den nye lov vil alle sådanne undtagelser i andre love eller i medfør af andre love blive ophævet. Herefter vil lovens anvendelsesområde udelukkende blive reguleret i offentlighedsloven selv.

Kongen kan ifølge offentlighedslovens § 11 udstede forskrifter til gennemførelse af loven. I medfør heraf kan kongen give forskrifter om, hvad der i tvivlstilfælde skal regnes som forvaltningsorgan, samt at visse private retssubjekter skal sidestilles med forvaltningsorganer efter loven.

Offentlighedsloven er ikke til hinder for, at man kræver indsigt efter andre love. For miljøinformationsloven og produktkontrolloven er dette udtrykkeligt anført i offentlighedslovens § 1, 5. led. Som eksempler på andre love som giver videregående ret til aktindsigt end offentlighedsloven, kan nævnes forvaltningsloven §§ 18 og 19 om partsaktindsigt.

3.2.3. Sagsdokumenter

3.2.3.1. Dokumentbegrebet

3.2.3.1.1. Retten til indsigt omfatter ”forvaltningens saksdokumenter” (§ 2, jf. § 3, 1. led, 1. pkt).

Ved dokument forstås ”en logisk afgrænset informationsmængde som er lagret på et medium for senere læsning, aflytning, fremvisning eller overførsel” (§ 3). Dokumentbegrebet – der er teknologineutralt – omfatter således både papirdokumenter og elektroniske dokumenter. Det omfatter endvidere alle typer af informationer, ikke bare informationer i form af tekst, men også f.eks. lyd, billeder, kort og modeller.

Det er vanskeligt at afgrænse, hvilken information der er lagret i en database eller register, der udgør et dokument. Ved anvendelsen af dokumentbegrebet i denne henseende, skal begrebet sammenholdes med forudsætningen i lovens § 2, 2. led, 1. punktum, om, at der alene kan kræves indsigt i dokumenter, der vedrører en bestemt sag. Hvis oplysninger i databasen må anses at udgøre flere sager, vil der ikke kunne kræves indsigt i hele databasen, medmindre der sker en tilstrækkelig identificering af den enkelte sag i databasen, jf. punkt 3.5.1. Hvis ansøgeren i tilstrækkelig grad identificerer sager eller dokumenter, som indgår i en databasen, vil den pågældende have krav på indsigt i disse dele af databasen på samme måde som i oplysninger i traditionelle dokumenter.

Retten til indsigt gælder kun allerede eksisterende dokumenter. En myndighed har ikke i medfør af loven pligt til at udarbejde nye dokumenter. Forvaltningen har dog i henhold til § 6, 1. led, nr. 4, pligt til at udarbejde ansøgerlister i forbindelse med opslag af stillinger i den offentlige forvaltning. I den nye lovs § 8 er der desuden indført en ret til at kræve, at der skal foretages en sammenstilling af oplysninger, der er elektronisk lagret i forvaltningens databaser, hvis dette er nødvendigt for at efterkomme en ansøgning om aktindsigt. Dette gælder dog kun, hvis sammenstillingen kan gennemføres ved enkle metoder.

3.2.3.1.2. Det er kun forvaltningens dokumenter, der er omfattet af retten til indsigt. Udenfor falder derfor ansatte eller politikeres private dokumenter eller dokumenter fra andre hverv end hos den myndighed, hvor dokumentet opbevares. Er et dokument af blandet karakter, kan det private indhold slettes i forbindelse med, at der gives aktindsigt i dokumentet.

Dokumentet skal ikke være journaliseret eller angå en konkret sag for at være omfattet af dokumentbegrebet i § 2. Det er tilstrækkeligt, at det angår myndighedens ansvarsområde generelt.

Reklamemateriale, kursustilbud og bøger i forvaltningens bibliotek anses ikke for dokumenter i lovens forstand.

3.2.3.2. Dokumentet skal være ”kommet inn”, ”utferdiget” eller ”lagt frem”

I det omfang, der er tale om et ”forvaltningens saksdokument”, følger det af § 3, 1. led, at dokumentet er omfattet af loven, når det (1) er ”utferdiget av et forvaltningsorgan”, (2) er ”kommet inn til” eller (3) er ”lagt frem for et slikt organ”.

Et dokument er kommet ind til forvaltningen, når organet har modtaget det med post, telefax, elektronisk post, eller når det er blevet overgivet til en ansat i et møde. Det er ikke tilstrækkeligt, at dokumentet er vist til en ansat, uden at denne har kunnet få det med sig.

Dokumenter som forvaltningen har adgang til gennem en ekstern database, anses ikke for indkommet til eller at være lagt frem for organet.

Et dokument er udfærdiget af forvaltningsorganet, når det er afsendt, eller hvis dette ikke sker – f.eks. fordi der er tale om et internt arbejdsdokument – når sagen er færdigbehandlet af organet (§ 3, 2. led). Sendes et dokument internt, er det ikke blevet afsendt i lovens forstand. Dog anses indstillinger i kommunalforvaltningen for afsendt, når de er afgivet eller overgivet til medlemmerne af vedkommende kommunale råd eller udvalg.

Afsendelse anses for at være sket på det tidspunkt, hvor dokumentet rent faktisk er afsendt med post, telefax eller sendt elektronisk. En mundtlig forhåndsorientering er ikke tilstrækkelig i denne henseende. Er dokumentet fysisk blevet overgivet til en udenforstående, er det ligeledes blevet afsendt.

Dokumenter, der er udarbejdet til intern brug, og som derfor ikke er beregnet på udsendelse, bliver omfattet af aktindsigt, når sagen er færdigbehandlet (§ 3, 2. led). Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i § 5 er en regel som undtager interne dokumenter fra aktindsigt. Dette indebærer, at selv om et internt dokument principielt omfattes af hovedreglen, fordi sagen er færdigbehandlet, er sådanne dokumenter i kraft af § 5 sjældent undergivet aktindsigt.

Efter § 4, 2. led, 3. pkt., i den nye lov, er dokumenter, som ikke skal sendes ud af huset, omfattet af hovedregelen om aktindsigt allerede, når dokumentet er færdigbehandlet, uafhængig af om sagen, det indgår i, er færdigbehandlet. Dokumentet vil dog kunne undtages efter den nye lovs § 14, der regulerer adgangen til at undtage såkaldte organinterne dokumenter fra retten til aktindsigt.

3.2.3.3. Udsættelse af aktindsigt

Vedkommende forvaltningsorgan kan i medfør af § 4, 1. led, bestemme, at der i en bestemt sag først skal gælde offentlighed fra et senere tidspunkt i sagsforberedelsen, end hvad der følger af § 3. Adgangen til at udsætte aktindsigt knytter sig til alle sagens dokumenter, og ikke bare til enkelte af sagens dokumenter.

Hertil kræves, at de foreliggende dokumenter antages at give et direkte misvisende billede af sagen, og at offentlighed derfor kan skade åbenbare samfundsmæssige eller private interesser. Indsigtsretten indtræder i disse tilfælde, når oplysningerne ikke længere giver et direkte misvisende billede, eller når samfundsmæssige eller private interesser ikke længere tilsiger, at offentlighed udskydes.

Dokumenter, der er udarbejdet af eller til Rigsrevisionen i sager, som den overvejer at forelægge for Stortinget som led i den konstitutionelle kontrol, er først omfattet af offentlighed, når sagen er modtaget i Stortinget, eller når Rigsrevisionen har varslet vedkommende forvaltningsmyndighed om, at sagen er

færdigbehandlet (§ 4, 2. led). Også her omfatter den udsatte offentlighed alle dokumenter i de pågældende sager.

3.2.3.4. Journaler og postlister

3.2.3.4.1. Journaler og lignende registre er omfattet af retten til aktindsigt, jf. lovens § 2, 2. led, 2. pkt.

Retten omfatter journalen i sin helhed og ikke bare den enkelte indføring. Denne beføjelse skal hjælpe ansøgere med at finde frem til sager og dokumenter, som de kan tænke sig at bede om indsigt i, og til at opfylde kravet om, at den, som vil have aktindsigt, skal identificere sagen nærmere. Sådanne journaler eller registre har forvaltningen pligt til at føre, jf. § 2, 2. led, 3. pkt. De nærmere regler om journalføring findes i arkivforskriften. Ved registrering af et dokument skal der anføres oplysning om indføringsdato, sags- og dokumentnummer, afsender/modtager, oplysning om sag, indhold eller emne samt dokumentets dato.

Kravet om indsigt i journalen omfatter kun de oplysninger, forvaltningen i henhold til arkivforskriften har pligt til at journalisere. Enkeltoplysninger skal desuden undtages, hvis de er undergivet tavshedspligt. Herudover kan enkeltoplysninger undtages, hvis de er omfattet af en fakultativ undtagelse fra aktindsigt.

Med journal sigtes kun til den løbende systematiske oversigt over ind- og udgående post. Udenfor falder hjælperegistre, såsom præcedensregistre eller sagsoversigter, ligesom vagtjournaler og kopibøger falder udenfor.

”Møtekart” (dagsorden) til folkevalgte organer i kommuner og amtskommuner er ifølge § 2, 2. led, omfattet af retten til aktindsigt. Denne regel sikrer adgang til aktindsigt i hele dokumentet og ikke blot i enkeltindføringer i den enkelte sag. Reglen gælder kun dagsordener til møder i folkevalgte organer i kommuner/amtskommuner. Almenheden har ret til at se disse dagsordener i deres helhed og ikke blot optegnelser om den enkelte sag. Dagsordener til møder i statsforvaltningen samt til ikke-folkevalgte kommunale organer falder i deres helhed udenfor retten til aktindsigt.

I den nye lov er kongen blevet bemyndiget til at fastsætte regler om, at en myndighed, som fører elektronisk journal, skal gøre den tilgængelig på internettet, jf. § 10 første led. Det norske Justitsdepartement har oplyst, at det påtænker at pålægge de største myndigheder i statsforvaltningen pligt til at gøre eventuelle elektroniske journaler tilgængelige på internettet. Det er endvidere blevet præciseret i den nye lov, at myndigheder, der er omfattet af loven, har hjemmel til at gøre ikke fortrolige dokumenter tilgængelige på internettet, jf. § 10 stk. 3.

3.2.3.4.2. Forvaltningsmyndighederne er – hverken efter den tidligere offentlighetslov eller den nye lov – forpligtet til at udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til eller udgået fra myndigheden (postlister).

3.3. Undtagelser fra aktindsigt

3.3.1. Generelt om undtagelsesbestemmelserne

Loven indeholder fire undtagelsesbestemmelser (§§ 5, 5 a, 6 og 6 a), der kan opdeles i henholdsvis ”dokumentundtagelsesbestemmelser” og ”oplysningsundtagelsesbestemmelser”.

Undtagelsesadgangen efter § 5 (interne dokumenter) og § 6 (undtagelse på grund af dokumentets indhold, f.eks. fordi det indeholder oplysninger om lovovertrædelser) omfatter hele dokumentet, mens undtagelsesadgangen efter § 5 a (undtagelse af oplysninger, der er undergivet tavshedspligt) eller § 6 a

(undtagelse af bl.a. oplysninger, der vil lette gennemførelsen af strafbare handlinger) i sit udgangspunkt alene omfatter de pågældende oplysninger.

De nævnte undtagelsesbestemmelser er i øvrigt opdelt i fakultative og obligatoriske bestemmelser. Således kan forvaltningsmyndighederne efter bestemmelsen i §§ 5, 6 og 6 a meddele afslag på aktindsigt, mens forvaltningsmyndighederne efter bestemmelsen i § 5 a skal meddele afslag på aktindsigt i tavshedsbelagte oplysninger. Oplysninger, der er omfattet af den sidstnævnte bestemmelse, kan således ikke udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet.

I den nye lov skelnes der fortsat mellem fakultative og obligatoriske undtagelser, ligesom reglerne om tavshedspligt videreføres i alt væsentligt uændret (§ 13 i den nye lov). De fakultative undtagelser er imidlertid i den nye lov blevet indsnævret væsentligt.

Dette er for det første sket ved, at flere af undtagelserne som udgangspunkt kun giver hjemmel til at undtage oplysninger og ikke hele dokumenter. Dette gælder § 15, 2. led, §§ 20 og 21, samt § 23, 1. og 2. led, og § 24, 1. og 2. led.

For det andet er der indsat skadekrav (skadesrekvisit) i mange af undtagelseshjemlerne. Dette indebærer, at der kun er adgang til at gøre undtagelse i den udstrækning, det må antages, at aktindsigt vil skade visse interesser. Sådanne skadekrav er indsat i §§ 15, 16, 20, 21, 23 og 24. Skadekravene er udformet forskelligt i de forskellige paragrafer, f.eks. hedder det "Når det er nødvendig for å sikre […]" i § 15, 1. led, mens formuleringen ellers er "når det er påkravd". Skadekravet skal ses i sammenhæng med udgangspunktet om, at der i almindelighed efter den nye lov kun er adgang til at undtage oplysninger. Retsstillingen er herefter i disse tilfælde, at der kun er adgang til at undtage de dele af et dokument, hvortil der knytter sig skadevirkninger ved at give aktindsigt.

Selv om udgangspunkt efter den nye lov er, at der kun er adgang til at undtage oplysninger, følger det af § 12, at hele dokumentet alligevel vil kunne undtages i visse tilfælde. Det gælder, (a) hvis de resterende dele af dokumentet vil give et klart misvisende indtryk af indholdet, (b) hvis det vil være urimeligt arbejdskrævende for organet at udskille de resterende dele, eller (c) hvis de oplysninger, som kan eller skal undtages, udgør den væsentligste del af dokumentet.

3.3.2. Obligatoriske undtagelser

3.3.2.1. Regler om tavshedspligt

Oplysninger, som er undergivet tavshedspligt i lov eller i medfør af lov, er undtaget fra offentlighed, jf. § 5 a. Bestemmelsen giver alene adgang til at undtage de tavshedsbelagte oplysninger, mens resten af dokumentet som udgangspunkt skal udleveres.

Den norske offentlighedslov er på dette punkt anderledes end den danske lov, som netop ikke lader de almindelige tavshedspligtsregler udgøre en undtagelse fra retten til aktindsigt (§ 14 i den danske lov foreskriver, at det alene er de specielle tavshedspligtsbestemmelser, der indebærer en undtagelse fra retten til aktindsigt).

Hvis en oplysning er omfattet af tavshedspligt, ikke alene kan, men skal den undtages fra aktindsigt. Dette udelukker i øvrigt adgangen til at give meroffentlighed i de pågældende oplysninger.

Hvor omfattende undtagelsen efter § 5 a er, beror på indholdet af tavshedspligtsreglerne. For at en tavshedspligtsbestemmelse kan begrænse retten til aktindsigt, skal den være fastsat i lov eller i medfør af lov. Offentlighedsloven indeholder ikke sådanne regler. Undtagelsen udfyldes således af tavshedspligtregler andre steder i lovgivningen.

Aftalt tavshedspligt eller tavshedspligt, som er fastsat som et led i den offentlige arbejdsgivers almindelige instruktionsbeføjelse, begrænser ikke retten til aktindsigt. Heller ikke påtegninger af dokumenter som fortrolige kan i sig selv begrænse retten til aktindsigt.

Retten begrænses både af tavshedspligt som er foreskrevet direkte i loven, og af tavshedspligt som er fastsat administrativt i medfør af lov. I mangel af konkrete holdepunkter antages en generel bemyndigelse for en minister til at udstede regler til gennemførelse af en lov ikke at indeholde hjemmel for ministeren til at fastsætte en egentlig tavshedspligt, der indebærer, at der ikke er adgang til aktindsigt.

At et møde holdes for lukkede døre, indebærer ikke, at dokumenter der bliver forelagt på mødet, undtages fra aktindsigt. Heller ikke et diskretionstilsagn til en borger om fortrolighed kan føre til, at dokumentet bliver unddraget aktindsigt.

3.3.2.2. Kun de tavshedsbelagte oplysninger

Bestemmelsen i § 5 a fører normalt kun til, at de oplysninger i dokumenterne, som er omfattet af tavshedspligt, kan og skal undtages fra aktindsigt. Resten af dokumentet er offentligt, medmindre de resterende oplysninger kan undtages efter de øvrige undtagelsesbestemmelser. Hvis de resterende dele af dokumentet imidlertid giver et åbenbart misvisende billede af indholdet, eller hvis de undtagne oplysninger udgør en væsentlig del af dokumentet, kan hele dokumentet undtages fra aktindsigt (§ 5 a, 2. led), men der er i disse tilfælde ikke pligt til at undtage resten af dokumentet.

Hvis kun en del af dokumentet bliver udleveret, skal de tavshedsbelagte oplysninger streges over. Denne anonymisering skal være effektiv, hvilket vil sige, at det ikke må være muligt for modtageren efter udleveringen at finde ud af indholdet af de tilbageholdte oplysninger ved at sammenstille det udleverede materiale med andre tilgængelige oplysninger.

3.3.2.3. Tavshedspligtens omfang

I Norge findes, ligesom i Danmark, adskillige lovbestemmelser om tavshedspligt. Der er ikke som i Sverige krav om, at tavshedspligten fortrinsvis er indeholdt eller omtalt i en særlig lov.

Forvaltningsloven indeholder i §§ 13-13 f de almindelige tavshedsregler. Disse regler suppleres af og/eller fraviges ved en række særlove. Som eksempler kan nævnes sosialtjenestelovens §§ 8-8, børneværnslovens §§ 6-7 og ligningslovens §§ 3-13. Disse regler skærper den almindelige tavshedspligt.

Hvis en oplysning sendes fra en forvaltningsmyndighed til en anden, og har afsenderen skærpet tavshedspligt, sker der ikke en overførsel af den skærpede tavshedspligt til modtagermyndigheden. Retten til aktindsigt begrænses således hos modtagermyndigheden kun af den – mindre restriktive – tavshedspligt der gælder hos denne.

I det følgende omtales alene hovedbestemmelsen i forvaltningslovens § 13, hvorefter der gælder tavshedspligt om personlige forhold og næringsoplysninger, samt forvaltningslovens § 13 a, der begrænser tavshedspligten i særlige tilfælde. Bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 13 b – 13 e supplerer og udfylder i vid udstrækning hovedbestemmelsen i § 13.

3.3.2.3.1. Tavshedspligt om personlige forhold

Forvaltningslovens § 13, 1. led, nr. 1, bestemmer, at der er tavshedspligt med hensyn til oplysninger om "noens personlige forhold". Bestemmelsen gælder kun oplysninger om enkeltpersoner. Oplysninger om virksomheder er ikke omfattet af denne bestemmelse, men kan være omfattet af nr. 2 i bestemmelsen, jf. nedenfor pkt. 3.3.2.3.2.

En oplysning er kun fortrolig, hvis den angår personlige forhold. At den anses for personhenførbar og derfor er omfattet af persondataloven, er ikke tilstrækkelig til i sig selv at gøre den personlig. Anonymiserede oplysninger eller oplysninger der er givet i statistisk form, er ikke underlagt tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 13 a, nr. 2.

I § 13, 2. led, er det præciseret, at oplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, civilstand, erhverv, bopæl, og arbejdssted ikke anses for personlige, medmindre de røber et klientforhold eller andre forhold, som må anses for personlige. F.eks. kan en bopælsoplysning afsløre at pågældende er i fængsel eller indlagt på psykiatrisk hospital.

Om en oplysning anses for personlig beror i øvrigt på en konkret vurdering. I den forbindelse lægges der vægt på om oplysningen kan skade eller udlevere en person, om oplysningen er afgivet i et betroelsesforhold, om en udlevering af oplysningen kan skade tilliden til forvaltningen, samt om almenheden har en berettiget interesse i at få kendskab til oplysningerne.

Som typiske eksempler på forhold, der herefter anses for fortrolige, er oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold, karakter og følelsesliv samt om sensitive familie- og hjemlige forhold. Oplysninger om beskæftigelse, stilling og arbejdstid er derimod ikke omfattet af tavshedspligt.

Oplysninger om løn og godtgørelse fra offentlige kasser er heller ikke fortrolige. Det samme gælder almindelige oplysninger om løn- og indtægtsforhold, som fremgår af offentlige skattelister. Hvem der ejer eller har brugsret til en fast ejendom og oplysninger om ejerandele i selskaber er heller ikke undergivet tavshedspligt. Oplysninger om privatpersoners økonomiske forhold i øvrigt, f.eks. gæld og bidragspligt, er derimod tavshedsbelagte, medmindre de er gjort offentligt tilgængelige gennem de offentlige skattelister.

Oplysninger om en enkeltpersons næringsmæssige forhold anses ikke for omfattet af udtrykket "personlige forhold". I tvivlstilfælde ser man på om oplysningen angår forhold som også kunne være opstået for et selskab. Tilskud til næringsdrift anses således ikke for en personlig oplysning.

En persons uddannelse anses ikke for hemmelig. Den pågældendes eksamenskarakterer fra grundskolen og videregående skole er derimod undergivet tavshedspligt, men ikke karakterer fra videregående uddannelser (universiteter og erhvervshøjskoler).

Oplysninger om politiske og religiøse forhold er som hovedregel undergivet tavshedspligt. Dette gælder dog ikke, hvis pågældende har optrådt udadtil eller offentligt har givet sine holdninger til kende.

Private henvendelser til offentlige myndigheder, hvori der gives udtryk for generelle eller principielle synspunkter uden direkte reference til afsenderen, er som udgangspunkt ikke omfattet af tavshedspligt og er således heller ikke undtaget fra aktindsigt efter § 5 a. Henvendelser, der indeholder oplysninger af privat karakter, er derimod omfattet af tavshedspligt. Oplysninger om den enkeltes forhold til forvaltningen kan endvidere have privat karakter, f.eks. oplysning om, at vedkommende modtager eller har søgt om sociale ydelser.

Der skal meget til for, at oplysninger om strafbare forhold eller andre lovovertrædelser begået i nærings- eller forretningsforhold anses for omfattet af tavshedspligt, mens oplysninger om lovovertrædelser i den private sfære som udgangspunkt er tavshedsbelagte. Oplysninger om de bagvedliggende årsager til, at der er blevet begået lovovertrædelser, såsom sygdom, personlige problemer eller karakterologiske forhold, vil i alle tilfælde være underlagt tavshedspligt. Det samme gælder oplysninger om lovovertræderens personlige egenskaber.

Oplysninger om offentligt ansattes forhold anses ikke for lige så beskyttelsesværdige som oplysninger om ansatte i private virksomheder. Dette beror på, at offentligt ansatte skal varetage almene interesser. Hvorvidt der gælder en mildere norm for offentlige ansatte, beror på en konkret vurdering af den ansattes organisatoriske placering, stillingens almene betydning, og hvor nær tilknytning oplysningen har til stillingen.

Det forhold, at en person har søgt en stilling i det offentlige er heller ikke undergivet tavshedspligt. Denne oplysning kan dog undtages fra aktindsigt efter § 6, 1. led, nr. 4, dvs. af hensyn til det offentliges interesse i at få kvalificeret arbejdskraft. Der er heller ikke tavshedspligt med hensyn til oplysninger om, hvorvidt en person har fået eller ikke har fået afslag på en stillingsansøgning. Personlige oplysninger i en ansøgning er derimod fortrolige.

Oplysninger om offentligt ansattes løn eller godtgørelse samt rejsebilag anses heller ikke for omfattet af tavshedspligt. Tjenstlige sanktioner regnes heller ikke for personlige, heller ikke den direkte årsag til sanktionen som f.eks. at vedkommende har udvist grov uforstand. Oplysning om at en tjenestemand har begået en strafbar handling i tjenesten, og den straf der pålægges i den forbindelse, er også omfattet af retten til aktindsigt. Det bør i den forbindelse erindres, at straffesager generelt er undtaget fra aktindsigt – jf. offentlighetslovens § 1, 3. led, hvorefter loven ikke gælder for sager, der behandles efter retsplejelovene – og at det derfor i praksis er oplysninger om strafbare handlinger i personalesager, der kan blive tale om aktindsigt i.

3.3.2.3.2. Næringsoplysninger

Oplysninger om tekniske indretninger og fremgangsmåder samt drifts- eller forretningsforhold, som det vil være af konkurrencemæssig betydning at hemmeligholde af hensyn til den oplysningen vedrører, er undergivet tavshedspligt i henhold til forvaltningslovens § 13, 1. led, nr. 2.

Bestemmelsen stiller krav om, at oplysningerne skal være af en bestemt art, og at en udlevering har en konkurrencemæssig betydning. Det sidste element anses for det centrale krav. Det må have en konkurrencemæssig betydning, f.eks. i form af risiko for økonomisk tab eller mindre fortjeneste for virksomheden, før forvaltningen skal nægte at udlevere oplysningen.

Kerneområdet for tavshedspligten er næringsoplysninger som andre kan anvende i egen næringsvirksomhed, dvs. forretningshemmeligheder i traditionel forstand. Således omfatter tavshedspligten som hovedregel informationer om udvikling af nye produkter og produktionsmetoder, markedsanalyser, økonomiske beregninger og forretningsstrategier. Oplysninger om aftaler med forretningsforbindelser kan være, men er ikke automatisk undergivet tavshedspligt. Planlagte markedsføringsinitiativer kan ligeledes efter en konkret vurdering være undergivet tavshedspligt.

Der er ikke tavshedspligt med hensyn til forretningsmæssige oplysninger, som er almindeligt kendt eller tilgængelige andre steder, fordi det ikke vil have konkurrencemæssig betydning at hemmeligholde sådanne oplysninger. Oplysninger, der har været offentliggjort i medierne eller indgår i offentlige rapporter, er således undergivet aktindsigt. Det samme gælder oplysninger som er almindelig kendt i branchen. Oplysninger om virksomheder som har monopolstilling, er normalt ikke omfattet af tavshedspligt, fordi det ikke har konkurrencemæssig betydning, at de bliver hemmeligholdt.

Mindre sensitive næringsoplysninger anses ikke for omfattet af § 13, 1. led, nr. 2. Oplysninger som for så vidt kan skade en virksomhed økonomisk, kan være offentlige som følge af, at de ikke er beskyttelsesværdige. Det kan dreje sig om produktionsmåder eller dispositioner som virksomheden ønsker at skjule, fordi de er kritisable eller diskutable ud fra et almindeligt samfundsmæssigt synspunkt. I dette tilfælde

tilsiger hensynet til almenheden, at oplysningerne kan udleveres. At en virksomhed har begået lovbrud er eksempelvis ikke omfattet af § 13, 1. led, nr. 2.

Generelle oplysninger om en virksomheds økonomiske stilling er normalt ikke undergivet tavshedspligt. Oplysninger om udbetaling af erstatning uden for kontrakt er heller ikke fortrolige. En bedrifts administrative forhold, såsom kontortid, ansættelsesforhold og antal af ansatte, vil typisk heller ikke være undergivet tavshedspligt. Derimod vil der snarere kunne opstå tavshedspligt om organisatoriske forhold. Oplysninger om produktionsmængder og -kapacitet falder også uden for tavshedspligten.

Forvaltningsafgørelser i forhold til en virksomhed om koncession, import- eller eksporttilladelse eller økonomisk støtte anses ikke for tavshedsbelagte. Ansøgningen og begrundelsen for afgørelsen kan dog indeholde forretningsmæssige oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt.

3.3.2.3.3. Begrænsninger i tavshedspligten

Bestemmelsen i § 5 a gælder kun i den udstrækning, en oplysning er undergivet tavshedspligt. For så vidt tavshedspligten ikke er til hinder for, at en oplysning udleveres, udgør den således heller ikke en begrænsning i adgangen til aktindsigt.

Ifølge forvaltningslovens § 13 a, nr. 1, er tavshedspligt efter § 13 ikke til hinder for, at oplysninger gøres kendt for andre i den udstrækning, de som har krav på tavshed, samtykker. Den oplysningerne handler om, kan således ved sit samtykke ophæve tavshedspligten. Hvis oplysningerne vedrører flere personlige eller forretningsmæssige forhold, skal alle samtykke. Samtykket behøver ikke at være skriftligt, men det skal være udtrykkeligt. At en person er gået til pressen med sagen, kan ikke opfattes som et samtykke til, at forvaltningen frigøres fra tavshedspligten.

Efter offentlighetslovens § 10 skal en anmodning om aktindsigt i et dokument, der indeholder oplysninger, som er undergivet en tavshedspligt, der bortfalder ved samtykke, forelægges for den som har krav på tavshed, hvis den som søger aktindsigt anmoder om det. Der skal gives den adspurgte en passende frist til at udtale sig. Dersom vedkommende ikke svarer inden fristens udløb, betragtes det som afslag på samtykke.

Oplysningerne kan endvidere udleveres, når behovet for beskyttelse må anses for varetaget ved, at de gives i statistisk form, eller ved at individualiserende kendetegn udelades på anden måde (anonymiseret), jf. forvaltningslovens § 13 a, nr. 2.

Tavshedspligten er endvidere ikke til hinder for, at oplysningerne udleveres, når ingen berettiget interesse tilsiger, at de holdes hemmelige, f.eks. når de er almindeligt kendt eller alment tilgængelige andre steder, jf. forvaltningslovens § 13 a, nr. 3.

Det er ikke tilstrækkeligt til at ophæve tavshedspligten, at oplysningerne er kendt som rygter, eller at oplysningerne er kendt i et mindre miljø. Oplysninger, der er offentliggjort eller er indeholdt i offentlige registre, domme eller oplysninger fra kreditoplysningsbureauer, er derimod ikke længere omfattet af tavshedspligt.

Har den pågældende selv gjort sagen kendt for offentligheden, beror det på en konkret vurdering, om oplysningerne fortsat kan anses for hemmelige. Hensynet til at offentlige myndigheder kan svare på kritik i pressen og korrigere urigtige oplysninger, der har direkte og væsentlig betydning for forståelsen af sagen, kan tale for, at oplysningerne har mistet deres fortrolige karakter. I den konkrete vurdering tages der også hensyn til, hvor ømfindtlige de aktuelle tavshedsbelagte oplysninger er.

3.3.3. Fakultative undtagelser

3.3.3.1. Indledning

Offentlighedslovens §§ 5, 6 og 6 a giver forvaltningen hjemmel til at undtage oplysninger eller dokumenter fra aktindsigt. Bestemmelserne pålægger i modsætning til § 5 a ikke forvaltningen at give afslag på aktindsigt. På dette område er der således plads til overvejelser om meroffentlighed. I modsætning til efter den danske lov (§ 11) gælder der ikke en ekstraheringspligt, dvs. forvaltningen har ikke pligt til at give aktindsigt i den del af de pågældende dokumenter, der indeholder oplysninger om faktiske forhold.

Bestemmelsen i § 6 a knytter undtagelsesadgangen til oplysninger og ikke til hele dokumenter. Dette medfører, at de dele af et dokument, der ikke opfylder undtagelsesbetingelserne i § 6 a, som hovedregel skal udleveres.

3.3.3.2. Interne dokumenter (organinterne dokumenter og dokumenter udarbejdet af andre)

3.3.3.2.1. Organinterne dokumenter

3.3.3.2.1.1. Dokumenter som et forvaltningsorgan har udarbejdet til brug for sin interne sagsforberedelse, kan ifølge § 5, 1. led, undtages fra offentlighed. Disse dokumenter benævnes "organinterne dokumenter".

Forudsætningen for, at den nævnte undtagelsesbestemmelse kan finde anvendelse er, at dokumentet er udarbejdet af organet selv, at det er udarbejdet med henblik på den interne sagsforberedelse, og at det ikke er afgivet til udenforstående.

Undtagelsen skal tilgodese forvaltningens behov for at føre en fortrolig og uformel diskussion forud for en beslutning. En ubetinget ret til aktindsigt i disse dokumenter ville gøre det vanskeligt at få modhensyn og afvigende vurderinger frem, noget som antages at gå ud over arbejdets kvalitet. Der er også lagt en vis vægt på, at der kan skabes sådanne forventninger, hvis organinterne dokumenter bliver offentligt kendt, at det bliver vanskeligt for organet at forkaste et internt forslag.

De organinterne dokumenter kan undtages fra aktindsigt selv om sagen er afsluttet. Bestemmelsen i § 5, 1. led, indebærer således, at forslag, udkast, betænkninger, notater og andre dokumenter, som ansatte i organet selv har udarbejdet, i vid udstrækning kan undtages fra offentlighed.

3.3.3.2.1.2. Et dokument er kun omfattet af § 5, 1. led, hvis det er udarbejdet af organet selv. Dokumenter, der er udarbejdet af andre organer, er således ikke omfattet af denne undtagelse.

Et organ anses for selvstændigt, når det udadtil fremstår som en selvstændig enhed. Foruden organiseringen kommer det i betragtning om enheden har selvstændig afgørelsesvirksomhed. Herefter anses et departement for en selvstændig myndighed, mens afdelinger under departementet blot er en del af en samlet myndighed. Statsamter og direktorater er selvstændige i forhold til den øvrige del statsforvaltningen. Ambassader er blevet anset for en del af den samlede udenrigstjeneste bortset fra på de områder, hvor de ifølge loven træffer selvstændige afgørelser.

Arbejdsgrupper anses normalt for en del af det organ, som har nedsat dem. Korrespondance mellem en sådan gruppe og den opdragsgivende forvaltning kan således undtages fra aktindsigt efter § 5.

Formelle undersøgelseskommissioner, klagenævn, lovbestemte råd og udredningsudvalg som er oprettet ved kongelig resolution, er som udgangspunkt selvstændige myndigheder. Koordinationsudvalg som oprettes for at samordne aktiviteten mellem flere organer politisk, fagligt eller administrativt, regnes som selvstændige organer.

I sager der afgøres ved beslutning i regeringen, anses departementerne som hjælpeorganer for regeringen. Dette betyder, at indstillinger til kongelig resolution eller proposition anses for at være udarbejdet hos samme myndighed og derfor kan undtages fra aktindsigt i henhold til § 5, 1. led.

En kommune eller en fylkeskommune anses som udgangspunkt for en samlet forvaltning. Kommunale organer, der er oprettet i medfør af en særlig lov og ikke på grundlag af kommunalloven, anses for selvstændige. Det gælder bl.a. Udvalget for plansager. Udvalget og den del af kommunens administration der er sekretariat for udvalget, betragtes i forbindelse med behandlingen af udvalgets sager som en myndighed, der er adskilt fra den øvrige del af kommunen.

Kommunale klageinstanser anses ligeledes for selvstændige myndigheder i klagesager. Da amtsrådet og byrådet eller kommunalt oprettede klagenævn i visse sager er klageinstanser for afgørelser truffet andre steder i kommunen, regnes disse råd/nævn i denne sammenhæng for selvstændige myndigheder. Hvis en del af kommunen ansøger en anden del af kommunen om en offentligretlig tilladelse, anses brevvekslingen i den forbindelse for ekstern.

Ifølge § 5, 3. led, omfatter undtagelsen om organinterne dokumenter ikke forvaltningens indstillinger med bilag som afgives til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ. Der er på dette punkt gjort en udtrykkelig undtagelse fra princippet om en kommunal enhedsforvaltning.

Dokumenter, der modtages fra eksterne personer eller organer, er ikke omfattet af undtagelsen. Dette gælder uanset, at dokumenterne benyttes i den interne sagsforberedelse hos modtagermyndigheden. At organinterne dokumenter, der er udarbejdet af myndigheden selv, indeholder oplysninger, der er indhentet eller indkommet udefra, ændrer ikke på, at der kan nægtes aktindsigt efter § 5, 1. led. Det afgørende er om dokumentet er udarbejdet af organet selv til brug for den interne sagsforberedelse.

Har en ansat i det pågældende organ udarbejdet et dokument som privat person, anses dokumentet for eksternt. Dette får navnlig betydning for personalesager, hvor de ansatte anses for at have partsstatus i forhold til ansættelsesstedet. Korrespondance i forbindelse med opsigelse, suspension eller forflyttelse kan således ikke undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

3.3.3.2.1.3. Det er kun dokumenter, der er udarbejdet med henblik på sagsforberedelsen, der er undtaget. Det kræves dog ikke, at dokumenterne kan henføres til en bestemt sag. Også mere generelle hjælpedokumenter, som er udarbejdet til intern brug, kan undtages.

Bestemmelsen omfatter ikke dokumenter, der er udarbejdet til brug for udenforstående, heller ikke hvis der er tale om dokumenter om indhentelse af råd fra en udenforstående instans til brug for myndighedens egen videre forberedelse af sagen.

3.3.3.2.1.4. Afgives et internt dokument til en udenforstående, mister det som udgangspunkt sin interne karakter. Dette gælder dog ikke, hvis indholdet offentliggøres i bearbejdet eller statistisk form. Efter oversendelse af interne arbejdsdokumenter til klageinstanser eller andre klageorganer eller andre særskilte kontrolorganer kan dokumenterne fortsat undtages fra aktindsigt efter § 5, 1. led.

3.3.3.2.1.5. Af den nye lovs § 14 følger det, at en række organinterne dokumenter er undergivet aktindsigt, medmindre de er omfattet af andre undtagelser i loven. Det gælder den del af et dokument, som indeholder den endelige afgørelse af en sag, generelle retningslinjer om sagsbehandling, indstillinger i sager, som er afgjort af kongen i statsråd, visdomsbøger og lignende.

3.3.3.2.2. Interne dokumenter udarbejdet af andre

3.3.3.2.2.1. Dokumenter til brug for en myndigheds interne sagsforberedelse, der er udarbejdet af andre

Dokumenter, der er udarbejdet til brug for et organs interne sagsforberedelse af (1) et underordnet organ, (2) af særlige rådgivere eller sagkyndige eller (3) af et departement til brug for et andet departement kan også undtages fra aktindsigt, jf. § 5, 2. led.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at organet har en kreds af fortrolige rådgivere, samt at skabe lige vilkår for store og små forvaltningsorganer. Små forvaltningsenheder, der ikke selv har den fulde erfaring og ekspertise, skal ikke stilles anderledes end større myndigheder, som har mulighed for at ansætte personale med den fornødne sagkundskab.

Dokumenter, der er omfattet af § 5, 2. led, kan undtages både hos modtagermyndigheden og hos afgiver-myndigheden.

3.3.3.2.2.2. Fra underordnede myndigheder

For at et dokument anses for afgivet af en underordnet myndighed, kræves det, at der er tale om et egentligt under- og overordnelsesforhold mellem de to organer. Undtagelsen gælder kun på de sagsområder, hvor der er et sådant forhold mellem de to organer

.

Dokumenter fra sideordnede myndigheder falder uden for § 5, 2. led.

Undtagelsen gælder kun for dokumenter, der udarbejdes af den underordnede myndighed til brug for den overordnede myndigheds behandling af sager og ikke for dokumenter, der går den modsatte vej, dvs. som den overordnede myndighed sender til en underordnet myndighed til brug for denne myndigheds forberedelse af sager.

Undtagelsen gælder, hvad enten dokumentet rent faktisk bruges i den interne sagsforberedelse hos den overordnede myndighed eller ej. Dokumentet behøver ikke at angå en bestemt sag, men kan være udarbejdet som generelt baggrundsmateriale.

Dokumentet skal være udarbejdet til brug for sagsforberedelse. Dokumenter, som den underordnede myndighed sender efter at have truffet afgørelse til orientering for den overordnede, kan eksempelvis ikke undtages.

Hvis dokumentet er indhentet efter en lovbestemt pligt, kan det ikke undtages efter § 5, 2. led, litra a. Hvis et sådant dokument udleveres til udenforstående, vil dette have samme virkning, som hvis et organinternt dokument afgives til udenforstående, se punkt 3.3.3.2.1.3.

3.3.3.2.2.3. Fra rådgivere eller sagkyndige

Dokumenter som afgives af særlige rådgivere eller sagkyndige til brug for modtagermyndighedens sags-forberedelse.

Alle typer af sagkyndige dækkes af bestemmelsen, dvs. ikke bare medicinsk eller teknisk sagkyndige, men også retskyndige, økonomisk sagkyndige, regnskabskyndige osv. Typiske eksempler er advokater, revisorer, private konsulenter og fagkyndige ved universiteter, som bliver bedt om ekspertudtalelser i en sag forvaltningen arbejder med.

En faglig organisation kan ikke betragtes som rådgiver eller sagkyndig i bestemmelsens forstand. Offentlige myndigheder der udtaler sig i kraft af deres administrative erfaring, er heller ikke omfattet af bestemmelsen.

Også i disse tilfælde vil dokumentet blive omfattet af aktindsigt, hvis det afgives til udenforstående, jf. pkt. 3.3.3.2.1.3.

3.3.3.2.2.4. Fra departementer

Efter § 5, 2. led, litra c, kan dokumenter, som et departement afgiver til brug for den interne sagsforberedelse i et andet departement, ligeledes undtages fra aktindsigt. Denne bestemmelse skal gøre det muligt at gennemføre politiske forhandlinger uden for offentlighedens søgelys.

Brevveksling mellem departementerne i forbindelse med forberedelse af sager, som senere skal behandles af regeringen, kan undtages efter § 5, 2. led, litra c. Indstillinger fra departementer til regeringen (kongen) anses derimod for organinterne dokumenter, og er derfor omfattet af § 5, 1. led.

Regeringsnotater undtages efter fast praksis altid fra aktindsigt efter § 5, 1. led. Det samme gælder udkast til sådanne notater og andre departementers påtegninger på sådanne udkast. Udkast til kongelige propositioner og resolutioner kan undtages fra aktindsigt frem til sagens behandling i statsråd.

Dokumenter, der udveksles som et led i en almindelige høringsproces, er dog undergivet aktindsigt. Efter statsrådsbehandlingen af kongelige resolutioner, gives der aktindsigt i forelæggelsen for statsrådet og statsrådets vedtagelse, medmindre dokumenterne indeholder tavshedsbelagte oplysninger, eller der er tungtvejende grunde for at nægte indsigt.

Ministres indbyrdes brevveksling vedrørende en forvaltningssag kan undtages efter § 5, 2. led, litra c. Arbejdsdokumenter der udarbejdes til brug for regeringens behandling af forvaltningssager, kan undtages efter § 5, 1. led, idet de betragtes som organinterne dokumenter.

Undtagelsesbestemmelserne i § 5, 1. led og 2. led, litra c, omfatter også skriftlig kommunikation mellem statssekretærer og politiske rådgivere. Dokumenter og notater, der udveksles på denne måde, kan således undtages fra aktindsigt.

På samme måde som for andre interne dokumenter, vil undtagelsesadgangen normalt gå tabt, hvis dokumentet afgives til udenforstående, se punkt 3.3.3.2.1.3.

3.3.3.2.2.5. Dokumenter til indhentelse af udtalelser

Dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med indhentning af dokumenter af den type, der er omtalt i § 5, 2. led, litra a-c, kan også undtages fra aktindsigt. Denne undtagelse omfatter både fremsendelsesbreve og bilag som sendes til brug for det underordnede organ, den særlige rådgiver eller sagkyndige eller departementet.

3.3.3.2.2.6. Almindelige høringsudtalelser

Indhentes et dokument som et led i en almindelig høringsbehandling – det vil sige tilfælde, hvor en sag forelægges for en række instanser, private eller offentlige, med henblik på indhentelse af synspunkter – kan det derimod ikke undtages fra aktindsigt efter § 5. Udtalelser, som afgives fra de instanser, der er nævnt i § 5, 2. led, litra a-c, jf. § 5, 2. led, 2. pkt., kan således ikke undtages, hvis de er afgivet som led i en almindelig høringsbehandling.

Modifikationen fra undtagelsen for almindelig høringsbehandling tager kun sigte på generelle sager. Høringsdokumenter i forbindelse med konkrete sager kan fortsat undtages efter § 5. Det samme gælder dokumenter, der produceres i forbindelse med forelæggelse af generelle sager, uden at det foregår som et led i en almindelig høring. Et eksempel på dette er såkaldt departementsforelæggelse, f.eks. et forslag til en ny lov eller lovændringer som forelægges for berørte departementer med henblik på realitetsudtalelser før det forelægges for Stortinget.

En forelæggelse af et lovforslag for Justitsministeriets Lovafdeling med henblik på lovteknisk gennemgang, betragtes heller ikke som en almindelig høring og dokumenter i tilknytning til høringen kan undtages fra aktindsigt efter § 5, 2. led, litra c.

3.3.3.2.2.7. Indstillinger

"Saksfremlegg" (indstillinger) med bilag, som bliver givet til et kommunalt eller et fylkeskommunalt folkevalgt organ, anses ikke for interne dokumenter og kan ikke undtages fra aktindsigt, jf. § 5, 3. led.

Bestemmelsen omfatter indstillinger, der går fra forvaltningen til et folkevalgt organ, uanset om dette organ skal træffe afgørelse i sagen eller afgive en vejledende udtalelse. Også indstillinger som går fra et folkevalgt organ til et andet, er omfattet af bestemmelsen. De bilag der følger med indstillingen, anses ligeledes for eksterne dokumenter.

3.3.3.2.2.8. Meroffentlighed i interne dokumenter

Bestemmelsen i § 5 giver myndighederne beføjelse til, men ikke pligt til, at begrænse eller afskære retten til aktindsigt i interne dokumenter. Da der ikke er pligt til at anvende undtagelsen, er der mulighed for at give aktindsigt som udtryk for meroffentlighed. Dette indebærer, at myndighederne må vurdere, om de hensyn der ligger bag ved § 5, gør sig gældende i det konkrete tilfælde, jf. § 2, 3. led. Har dokumentet ikke en sådan fortrolig eller uformel karakter, at der er et reelt behov for at afslå aktindsigt, bør dokumentet udleveres.

I praksis er muligheden for at få meroffentlighed forskellig alt efter, om der er tale om organinterne dokumenter eller interne dokumenter, der er kommet udefra. Der bør normalt gives afslag på meroffentlighed i organinterne dokumenter, mens der omvendt ofte bør meddeles meroffentlighed vedrørende de interne dokumenter, der kommer udefra. Dette beror bl.a. på, at meroffentlighed i organinterne dokumenter befrygtes at påvirke den interne sagsbehandling i negativ retning.

Tidsfaktoren skal dog også tages i betragtning ved de øvrige interne dokumenter, således at det taler for at afslå meroffentlighed, at sagen endnu ikke er afsluttet, mens der skal mere til for at afslå aktindsigt, efter at sagen er afgjort.

Det anbefales i Justits- og Politidepartementets vejledning, at der gives delvis meroffentlighed ved at give indsigt i faktiske oplysninger i interne dokumenter, der kommer udefra.

3.3.3.2.2.9. Undtagelse af interne dokumenter efter den nye lov

Ovenfor i punkt 3.3.3.2.1 er reglerne om undtagelse af organinterne dokumenter fra aktindsigt omtalt. Når det gælder interne dokumenter, der modtages "udefra", og interne dokumenter i kommunerne, er der i den nye lov gennemført ændringer, som i væsentlig grad begrænser denne mulighed for at gøre undtagelse.

I undtagelsen om dokumenter, som indhentes fra et underordnet organ og fra et departement til brug for et andet departement, består forskellen fra den hidtidige lov i, at der er indsat et skadekrav. Der er efter § 15, 1. led, i den nye lov, kun adgang til at undtage sådanne dokumenter, når det er nødvendigt for

at sikre forsvarlige interne afgørelsesprocesser. Denne betingelse indebærer en væsentlig indsnævring af muligheden for at gøre undtagelse, idet der herefter kun kan gøres undtagelse, hvis der er fare for, at aktindsigt vil være til skade for den interne beslutningsproces. Formålet hermed er, at der kun skal være mulighed for at gøre undtagelse i den udstrækning, hensynene bag undtagelsen er til stede. Betingelsen skal ikke forstås på den måde, at der kun er adgang til at sikre en forsvarlig afgørelsesproces i den konkrete sag; det skal også være muligt at varetage hensynet til forsvarlige beslutningsprocesser på længere sigt. Det vil derfor også være relevant at tage i betragtning, at aktindsigt kan skade fremtidige interne afgørelsesprocesser ved, at organer, der har et tæt samarbejde, kan blive mere tilbageholdende med at fremkomme med frimodige råd og vurderinger.

Den nævnte betingelse vil kunne være opfyldt, hvis der foreligger et tæt samarbejde mellem afgiver og modtager, f.eks. hvis myndighederne udveksler udkast til det, som skal være modtagermyndighedens endelige afgørelse i sagen. Endvidere vil betingelsen kunne være opfyldt i andre tilfælde, hvor afgivermyndigheden direkte giver råd og vurderinger om, hvilken afgørelse modtagermyndigheden bør træffe i en sag. I tilfælde, hvor der ikke foreligger et tæt samarbejde, og hvor afgivermyndigheden giver råd og vurderinger om rene administrative og faglige spørgsmål, vil der som oftest ikke være adgang til at gøre undtagelse. Hvis et dokument kun indeholder generelle præmisser, som skal indgå i modtagerens afgørelsesgrundlag, f.eks. generelle udredninger af faktiske forhold eller gældende retstilstand, vil der som hovedregel ikke være adgang til at gøre undtagelse.

Når det gælder undtagelse af dokumenter fra særlige rådgivere eller sagkyndige, indeholder den nye lov ikke en undtagelse, hvor betingelserne for at gøre undtagelse er knyttet til afgiverens status. I stedet er der i § 15, 2. led, en undtagelse om dele af dokumenter, som indeholder råd om og vurderinger om, hvordan modtagermyndigheden bør stille sig i en sag. Der er også her indsat et skadekrav, idet det er en yderligere betingelse for at undtage sådanne dokumenter fra aktindsigt, at undtagelsen er påkrævet af hensyn til en forsvarlig varetagelse af det offentliges interesser i sagen.

Denne undtagelse gælder uafhængig af, hvem som er afgiver. Til forskel fra den hidtidige lov vil der alene kunne gøres undtagelse for de dele af et dokument, der indeholder råd og vurderinger om, hvordan modtagermyndigheden skal optræde. Som udgangspunkt vil der altså ikke være adgang til at undtage hele dokumentet, medmindre hele dokumentet har karakter af råd og vurderinger. Herudover skal skadekravet, som er strengere formuleret her end i undtagelsen vedrørende dokumenter fra et underordnet organ og mellem departementer, være opfyldt.

Også i den nye lov er det en betingelse for at undtage dokumenter som kommer udefra, at de normalt skal være indhentet af modtager.

Dokumenter om indhentelse af dokumenter, som omfattes af undtagelser om dokumenter udefra, kan fortsat undtages fra aktindsigt. Skadekravet gælder også for indhentelsesdokumenter, jf. § 15, 3. led. I § 15, 3. led, er det også præciseret, at undtagelserne om interne dokumenter udefra også omfatter indkaldelser til møder og referater fra møder mellem overordnede og underordnede organer, mellem departementer og mellem en myndighed og nogen som giver råd og vurderinger, der kan undtages efter § 15, 2. led. § 5 i den hidtidige lov skal fortolkes således, at den også dækker sådanne indkaldelser og referater. På dette punkt er der blot tale om en præcisering og ikke om en realitetsforskel mellem den ny og den gamle lov.

Bestemmelsen om, at undtagelserne om interne dokumenter, der indhentes udefra, ikke omfatter dokumenter, som bliver indhentet som led i almindelig høringsbehandling, er videreført i § 15, 4. led. Efter den nye lov gælder dette ikke kun i generelle sager som sendes i almindelig høring, men også i enkeltsager.

Når det gælder kommunerne indskrænker § 16 i den nye lov muligheden for at undtage interne dokumenter, idet udgangspunktet om, at kommuner og amtskommuner som hovedregel anses for et samlet organ i relation til offentlighedsloven, er forladt. § 16, 1. led, fastslår for det første, at undtagelserne vedrørende interne dokumenter ikke omfatter følgende dokumenter:

> ”saksframlegg (innstillinger) med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
> saksliste til møte i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner,
> dokument fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorganer og klagenemnder, og
> dokumenter i saker der en kommunal eller fylkeskommunal enhet opptrer som ekstern part i forhold til en annen slik enhet. ”

Den citerede bestemmelse tydeliggør og præciserer, hvad der allerede anses for gældende ret. Det samme gælder § 16, 2. led, som fastslår, at undtagelsen om organinterne dokumenter ikke omfatter dokumenter fra eller til kommunale særlovsorganer eller en kommunal eller amtskommunal virksomhed efter kommunelovens kapitel 11. Et særlovsorgan er et kommunalt organ, der er oprettet i medfør af andre love end kommuneloven. Det faste udvalg for plansager som behandler sager efter plan- og bygningsloven er et eksempel herpå. Kommunale virksomheder er en form for selskab, som er oprettet efter kommunelovens kapitel 11. Sådanne virksomheder er ikke selvstændige retssubjekter og anses for en del af kommunen.

Efter § 16, 3. led, gælder undtagelsen om organinterne dokumenter for dokumenter, som sendes fra eller til en kommunal eller amtskommunal enhed, ikke, når dokumentets indhold knytter sig til et område, hvor enheden har selvstændig afgørelsesmyndighed. Dette vil i praksis sige, at alle dele af en kommune, der har fået delegeret afgørelsesmyndighed, i forhold til offentlighedsloven behandles som selvstændige organer med hensyn til dokumenter i sager på områder, hvor enheden har fået delegeret kompetence. Indenfor større kommuner er virkningen, at kommunen vil bestå af en mængde enheder. § 16, 3. led, 2. pkt., fastslår, at undtagelsen om organinterne dokumenter alligevel gælder overfor sådanne enheder i sager, hvor administrationschefen (kommunens øverste tjenestemand) eller kommunerådet (svarer til regeringen i kommuner, som har indført parlamentarisk styreform) gennemfører kontrolforanstaltninger overfor enheden, og for udkast til afgørelse eller indstillinger, som forelægges for administrationschefen eller kommunerådet, før enheden træffer afgørelse, eller før enheden forelægger en indstilling for et folkevalgt organ. I disse tilfælde omfatter undtagelsen om organinterne dokumenter også bemærkninger fra administrationschefen eller kommunerådet til udkast til afgørelser eller indstillinger.

Selv om reglerne i § 16 medfører, at et dokument, som udveksles inden for en kommune, ikke vil kunne undtages efter undtagelserne om interne dokumenter, kan der fortsat gøres undtagelse i den udstrækning andre undtagelser i loven indeholder hjemmel hertil.

3.3.3.3. Undtagelser på grund af dokumentets indhold

Lovens §§ 6 og 6 a giver forvaltningen adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser.

Bestemmelsen i § 6 giver ret til at nægte aktindsigt i et dokument i dets helhed, hvis det indeholder en eller flere oplysninger af den type, der opregnes i bestemmelserne. Dette skyldes, at det ofte kan være vanskeligt at adskille oplysninger, der kan nægtes udleveret, fra andre dele af dokumentet. Hvis en udskilning kan foretages uden praktiske komplikationer, vil der være god grund til at give meroffentlighed i den del af dokumentet, der ikke indeholder beskyttede oplysninger.

Retten til at nægte aktindsigt omfatter kun de dokumenter, der indeholder beskyttede oplysninger og ikke sagens øvrige dokumenter. Hele sagen kan dog undtages fra aktindsigt, hvis de øvrige sagsakter ville give et åbenbart misvisende billede af sagen, og offentlighed kan skade samfundsmæssige eller private interesser, jf. § 6, 2. led. Denne bestemmelse bruges dog i praksis næsten ikke. Der findes ikke en bestemmelse svarende til § 6, 2. led, i den nye lov.

I den nye lov er undtagelserne i de bestemmelser, som erstatter § 6, i højere grad knyttet til oplysninger, og ikke til hele dokumenter, jf. punkt 3.3.1. ovenfor.

Bestemmelsen i § 6 a giver derimod som udgangspunkt alene ret til at undtage de pågældende oplysninger fra retten til aktindsigt. § 6 a giver i modsætning til § 6, 2. led, ikke adgang til at undtage andre dokumenter i sagen.

3.3.3.3.1. Hensynet til rigets sikkerhed, landets forsvar eller forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer

3.3.3.3.1.1. Dokumenter, der indeholder oplysninger, som – hvis de blev kendt – ville kunne skade rigets sikkerhed, landets forsvar eller forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer, kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 6, 1. led, nr. 1.

Det er en betingelse for at anvende bestemmelsen, at den oplysning, der giver anledning til beskyttelse, ikke er kendt i forvejen. Denne betingelse ligger i vendingen "hvis de blev kendt". Oplysninger, som er offentliggjort gennem medierne, er kendte, og sådanne oplysninger kan derfor ikke begrunde, at et dokument undtages fra aktindsigt. Det samme gælder oplysninger, der er blevet udleveret af et andet land eller en international organisation eller er almindeligt tilgængelige i et andet land.

Offentliggørelse af oplysningen skal endvidere have skadevirkning, for at aktindsigt kan nægtes. Selv om ordlyden ikke klart lægger op hertil, kræves det i praksis, at der skal være en reel risiko for skadevirkning, og at skadevirkningen har en vis betydning.

I skadesvurderingen kan der – i forhold til bestemmelsens led vedrørende forholdet til fremmede magter – lægges vægt på, hvordan den berørte nation eller organisation vil opfatte en eventuel offentliggørelse af oplysningen. Internationale forpligtelser til ikke at give almenheden indsigt i en oplysning kan ligeledes tillægges betydning, idet et brud på en sådan forpligtelse normalt vil skade forholdet til andre stater. Der skal dog under alle omstændigheder anlægges en konkret vurdering.

Skadesbetingelsen er normalt opfyldt, hvis dokumentet er modtaget fra en anden stat eller en international organisation, som ikke ønsker dokumentet offentliggjort.

Bestemmelsen giver mulighed for at varetage Norges egne ensidige udenrigspolitiske interesser. Dokumenter, der indeholder oplysninger om forhandlingspositioner eller forhandlingsstrategier, kan således undtages fra aktindsigt, medmindre det er udleveret til modparten.

Bestemmelsen beskytter kun udenrigspolitiske interesser. At en oplysning eventuelt kan fremkalde hjemlig kritik, kan ikke begrunde at dokumentet undtages fra aktindsigt.

Med internationale organisationer sigtes til mellemstatslige og overnationale organisationer såsom FN, Europarådet, Nordisk Ministerråd, EFTA, WTO, EU og EØS.

3.3.3.3.1.2. Meroffentlighed skal overvejes, hvis et dokument kan undtages i henhold til § 6, 1. led, nr. 1. De implicerede hensyn skal afvejes overfor de fordele, som indsigt kan give særligt for den demokratiske proces i Norge. Der er særligt behov for åbenhed om international normudvikling, f.eks. om sager vedrørende udarbejdelse af EU-direktiver som falder under EØS-aftalen.

Hvis oplysninger er klassificeret af hensyn til Norges udenrigs- eller sikkerhedspolitiske interesser i henhold til sikkerhedsloven, er de undergivet tavshedspligt og skal derfor undtages fra aktindsigt i henhold til § 5 a sammenholdt med sikkerhedslovens § 12.

Søges der aktindsigt i et klassificeret dokument, skal myndigheden overveje, om der kan ske en afklassificering, f.eks. fordi der er gået lang tid, eller klassificeringen skønnes at være ukorrekt.

I den nye lov er hensynet til udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige interesser reguleret i §§ 20 – 21. I modsætning til den hidtidige lov er undtagelsesadgangen i den nye lov knyttet til oplysninger, ikke til hele dokumenter, jf. punkt 3.3.1. ovenfor. Undtagelse af hensyn til rigets sikkerhed og landets forsvar er videreført uændret, mens undtagelse af hensyn til Norges udenrigspolitiske interesser er blevet mere restriktiv. For alle typer oplysninger gælder der som i dag et skadekrav. For sager om international normudvikling, f.eks. i EØS eller WTO, gælder der i visse situationer et strengere skadekrav end ellers, jf. § 20, 2. led. Baggrunden for dette er, at man anser, at der her er et særligt behov for offentlig debat. For alle typer oplysninger skal som hovedregel herudover en af følgende tre alternative betingelser være opfyldt, jf. § 20 1. led, jf. 2. led:

> "a. det følger af folkerettslige regler at Norge har plikt til å nekte innsyn i opplysningene,
> b. opplysningene er mottatt under forutsetning av eller det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres, eller
> c. opplysningene gjelder norske forhandlingsposisjoner, forhandlingsstrategier eller lignende og forhandlingene ikke er avsluttet. Etter at forhandlingene er avsluttet, kan det fortsatt gjøres unntak for slike opplysninger dersom det er grunn til å tro at det vil bli tatt opp igjen forhandlinger om den samme saken. ”

I andre tilfælde end dem, som er omfattet af 1. og 2. led, kan der kun gøres undtagelse, hvis det er påkrævet af hensyn til særlig tungtvejende udenrigspolitiske interesser. I sådanne tilfælde gælder der altså et særlig strengt skadekrav. Dette er en meget snæver undtagelsesregel som f.eks. vil være aktuel for dokumenter, som er udarbejdet af norske myndigheder, og som indeholder kritiske vurderinger af andre stater eller internationale organisationer. For dokumenter, som ikke er modtaget fra andre stater eller internationale organisationer, vil mulighederne for at afslå aktindsigt i praksis være udtømmende reguleret i § 20 første og andet led.

3.3.3.3.2. Hensynet til forvaltningens økonomiske interesser

Der kan træffes beslutning om begrænsning af retten til aktindsigt, hvis det er påkrævet af hensyn til en forsvarlig gennemførelse af statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, løn- eller personaleforvaltning (§ 6, 1. led, nr. 2, litra a).

Efter denne bestemmelse kan der tages hensyn til det offentliges privatøkonomiske interesser. Undtagelsen har praktisk betydning i sager om køb, salg og anden kontraktindgåelse, forudsat at undtagelsen er påkrævet af hensyn til det offentliges konkurrencemæssige interesser. Der kan ikke tages hensyn til de mere offentligretlige sider af det offentliges virksomhed som den interne økonomiforvaltning. Budgetpolitiske spørgsmål kan således ikke undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Oplysninger, der kan skade det offentliges fremtidige forhandlingsposition, kan derimod undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen beskytter det offentliges økonomiske interesser og kun disse. Der kan således som udgangspunkt ikke tages hensyn til privates økonomiske interesser i medfør af bestemmelsen. Det kan dog tænkes, at sådanne interesser kan føre til en begrænsning af aktindsigt, fordi oplysningerne er tavshedsbelagte og derfor kan og skal undtages i henhold til § 5 a. Endvidere vil der kunne tages hensyn til det offentliges interesse i at kunne handle med en privat virksomhed, og som en konsekvens heraf til, at det kan være en afgørende forudsætning for, at en privat kontraktpart overhovedet vil indgå aftale med myndigheden, at sagen ikke er undergivet offentlighed.

Også hensynet til det offentliges lønforvaltning kan begrunde, at aktindsigt nægtes. Der tænkes på hensynet til det offentliges arbejdsgiverinteresser, især interessen i at det offentliges forhandlingsposition ikke skal blive svækket. Bestemmelsen kan således bruges på oplysninger om forhandlingsforløb, men ikke på oplysninger om, hvilken løn en offentligt ansat faktisk har.

Hensynet til personaleforvaltning kan tilsige, at der gives afslag på aktindsigt i dokumenter der omhandler konflikter på arbejdspladsen.

Efter § 6, 2. led, nr. 2, litra b, kan dokumenter endvidere undtages af hensyn til en forsvarlig gennemførelse af økonomiske rammeaftaler med næringslivet. Derved opnås der mulighed for at beskytte det offentliges interesser i at hemmeligholde forhandlinger med erhvervsorganisationer om betaling af erhvervsstøtte. Aftaler om forhold, der ikke er af økonomisk karakter, er ikke omfattet af bestemmelsen. Der skal endvidere være tale om rammeaftaler, hvorved forstås aftaler af et vist omfang og med et kollektivt præg.

Med udtrykkene "påkrævet" og "forsvarligt" er det markeret, at der skal ganske meget til for, at der kan gøres undtagelse efter de omtalte bestemmelser. Der skal være en reel fare for, at der kan opstå skade på de beskyttede interesser af et vist omfang.

Om undtagelse er påkrævet skal vurderes efter forholdene på tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt. Efter at en sag er afsluttet, vil behovet for beskyttelse ofte være væk.

I sager om anskaffelser, som er undergivet reglerne om offentligt udbud, er det i forskrift af 14. februar 1986 nr. 351, udstedt i henhold til offentlighedslovens punkt V nr. 12, fastslået, at tilbud som leverandører afgiver og protokoller som forvaltningen efter reglerne er pålagt at oprette, kan undtages fra offentlighed. Der kan endvidere efter forskrift af 14. februar 1986 nr. 351 gøres undtagelse med hensyn til dokumenter i sager vedrørende statsaktieselskaber og andre selskaber, hvor staten har aktie- eller andelsinteresser, for så vidt sagerne behandles af regeringen eller vedkommende departement i deres egenskab af ejer. Formålet med denne bestemmelse er at give staten som ejer samme rammevilkår som private ejere.

I den nye lov er undtagelserne i den hidtidige lovs § 6, 1. led. nr. 2, litra a og b, videreført i § 23, 1. og 2. led. Undtagelse af hensyn til det offentliges økonomi-, løn- eller personforvaltning, er indsnævret ved, at de er knyttet til oplysninger, jf. § 23, 1. led, jf. pkt. 3.3.1. ovenfor. Det samme gælder undtagelse for så vidt angår forhandlinger om rammeaftaler, jf. § 23, 2. led. Her er det også blevet præciseret, at undtagelsen kun omfatter forhandlinger med landbrugs-, fiskeri- og rendriftsorganisationerne.

Den hidtidige undtagelse om tilbud og protokoller i sager om offentlige anskaffelser er indskrænket betydeligt i § 23, 3. led, ved at den er ændret til en regel om udsat offentlighed, det vil sige at sådanne tilbud og protokoller efter den nye lov alene kan undtages indtil der er valgt en leverandør.

Undtagelsen vedrørende dokumenter om selskaber, hvori staten har ejerandele, er ændret på to måder. For det første er undtagelsen udvidet til også at omfatte dokumenter vedrørende kommunale selskaber. For det andet er undtagelsen blevet indskrænket derved, at den kun kan anvendes på dokumenter vedrørende selskaber, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde som det er fastlagt i § 2.

3.3.3.3.3. Hensynet til offentlig kontrolvirksomhed

Hvis det er påkrævet, kan dokumenter undtages fra aktindsigt, fordi offentlighed vil modvirke "offentlige kontrol- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud eller medføre fare for at de ikke kan gennomføres", jf. § 6, 2. led, nr. 2, litra c.

Bestemmelsen sigter med udtrykkene "kontrol- og reguleringsvirksomhed" samt "pålæg og påbud" til planlagte ændringer i skat og afgift, indførelse af nye toldbestemmelser eller etablering af eksport- eller importforbud. Det kan også dreje sig om løbende eller efterfølgende kontrolaktioner, f.eks. promillekontroller eller revisionsundersøgelser. En granskningskommission som skulle gennemgå administrationen af

de statslige tilskudsordninger til børne- og ungdomsorganisationer, blev anset for "kontroltiltak", som var omfattet af bestemmelsen.

Det er kun offentlige kontrol- eller reguleringsforanstaltninger, der kan begrunde, at der nægtes aktindsigt. Kontrolaktioner der gennemføres af private organisationer såsom bedriftskontroller, falder udenfor.

Også dokumenter om rent fysiske kontrolforanstaltninger som sikkerheden omkring et museum kan undtages efter bestemmelsen.

Det er et vilkår for at nægte indsigt, at offentlighed kan føre til omgåelses- eller undgåelsesdispositioner eller på anden måde svække foranstaltningens effektivitet. Risikoen for, at offentlighed vil modvirke indgrebet skal være nogenlunde klar og direkte. Det er ikke tilstrækkeligt at offentlighed vil skabe vanskeligheder for kontrolindsatsen.

At offentlighed kan skabe vanskeligheder for kontrolvirksomheden på længere sigt, f.eks. fordi borgere bliver mindre villige til at udtale sig, er heller ikke nok til at nægte indsigt.

Om undtagelse fra offentlighed er påkrævet skal vurderes efter forholdene på tidspunktet for ansøgningen. Efter at en kontrolaktion er gennemført, vil muligheden for at nægte aktindsigt som regel falde bort.

I den nye lov findes denne undtagelse i § 24, 1. led. Den er snævret ind ved, at den knytter sig til oplysninger.

3.3.3.3.4. Statsrådsprotokoller

Statsrådsprotokoller er undtaget fra aktindsigt efter § 6, 1. led, nr. 3. Bestemmelsen omfatter den protokol, hvor afgørelser kongen træffer i statsråd, bliver noteret, og som bliver underskrevet af regeringens medlemmer og kongen. Endvidere omfatter den statsrådslister, hvilket vil sige lister over sager, der skal fremmes i det enkelte statsråd. Bestemmelserne forbyder ikke offentlighed. I praksis bliver næsten alle afgørelser, der træffes i statsråd, offentliggjort på eget initiativ.

Udkast til kongelige resolutioner eller forslag kan undtages fra aktindsigt efter § 5, 1. led, men ikke efter § 6, 1. led, nr. 3. Denne bestemmelse omhandler heller ikke dagsorden, notater og protokoller fra regeringskonferencer. Disse dokumenter regnes som interne arbejdsdokumenter for regeringen og kan derfor ligeledes undtages i henhold til § 5, 1. led.

I den nye lov er reglerne om statsrådsprotokoller ikke blevet videreført.

3.3.3.3.5. Ansættelsessager

Dokumenter i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige er undtaget fra aktindsigt efter § 6, 1. led, nr. 4. Ansøgere til stillinger i det offentlige har dog ret til partsaktindsigt efter et særligt regelsæt herom. Undtagelsen i § 6 gælder således almenhedens ret til indsigt.

Bestemmelsen omfatter kun sager, hvor der sigtes mod at træffe afgørelse om ansættelse eller om at afslå ansættelse eller forfremmelse. Sager om tildeling af et stipendium uden ansættelse, eller antagelse af pågældende til at udføre konkrete hverv, falder udenfor.

Oplysninger fra andre personalesager – om orlov, opsigelse eller afsked – kan ikke undtages fra aktindsigt efter § 6, nr. 4. Sådanne oplysninger kan eventuelt falde ind under andre undtagelsesbestemmelser, f.eks. § 5 a om tavshedspligt eller § 6, nr. 2, om løn- og personaleforvaltning.

Undtagelsen gælder som udgangspunkt alle dokumenter i sagen. Der skal være tale om en konkret sag. Dokumenter, der indeholder almindelige retningslinjer om fremgangsmåden i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen giver ikke hjemmel til at undtage dokumenter om forberedelse af eller opfølgning på en sag om ansættelse eller forfremmelse. Et dokument om at oprette hjemmel for en ny stilling eller bevillingsansøgninger, er således omfattet af aktindsigt.

Det kræves ikke for at nægte aktindsigt, at der er en konkret risiko for, at offentlighed vil skade myndigheden. Hvis der ikke er en sådan skadesrisiko, skal myndigheden dog overveje at give meroffentlighed.

Undtagelsen i § 6, nr. 4, gælder ikke ansøgerlister. Sådanne lister skal ifølge bestemmelsen udarbejdes umiddelbart efter ansøgningsfristens udløb. Listen skal foruden ansøgernes navne, indeholde deres alder, stillingsbetegnelse samt bopæls- og arbejdskommune. Listen er omfattet af retten til aktindsigt og bliver offentlig, så snart den er udarbejdet.

Oplysninger om en ansøger kan dog alligevel undtages fra offentlighed, hvis ansøgeren anmoder om det. Forvaltningen har ikke pligt til at imødekomme en sådan anmodning, men skal vurdere den begrundelse, ansøgeren giver, overfor almenhedens interesse i aktindsigt i sagen. Det skal i denne vurdering indgå, hvilken type stilling det er tale om. For ledende stillinger skal der meget til, før end en sådan anmodning bør tages til følge. Det skal altid fremgå af listen, hvor mange ansøgere til stillingen der har været, og hvilket køn de har.

I den nye lov er det blevet præciseret, at en anmodning fra en ansøger om ikke at blive opført på ansøgerlisten ikke uden videre skal tages til følge, og at ansøgeren skal varsles, dersom en sådan anmodning ikke tages til følge. Der er endvidere fastsat en særregel, der gør det klart, at der er aktindsigt i indstillinger og afstemningsresultatet i sager om udnævnelse af biskopper.

3.3.3.3.6. Lovovertrædelser

Anmeldelser, rapporter og andre dokumenter om lovovertrædelser kan ifølge § 6, 1. led, nr. 5, undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen omfatter dokumenter som direkte omhandler, og som er udarbejdet som følge af lovovertrædelser. Det forhold, at et dokument indeholder oplysninger om, at der er begået en lovovertrædelse, er ikke tilstrækkeligt til, at dokumentet kan undtages fra aktindsigt. Heller ikke dokumenter, som har en indirekte eller generel forbindelse med lovbrud, f.eks. et dokument der beskriver et kontrolorgans kontrolrutiner, er omfattet.

Dokumenter om lovovertrædelser kan undtages, uanset om de handler om en fuldbyrdet lovovertrædelse eller om mulige tilsidesættelser. Muligheden for at lovovertrædelsen er blevet begået eller vil blive begået, må dog ikke være for fjerntliggende.

Lovbruddet behøver ikke at være anmeldt, og lovovertrædelsen behøver ikke at være strafbar. Der skal dog være tale om en overtrædelse af en lov eller en forskrift, der er udstedt med direkte hjemmel i lov. Et dokument om, at der er sket brud på sociale eller moralske normer, kan derfor ikke undtages efter bestemmelsen. Heller ikke omtale af overtrædelser af tjenesteinstrukser kan betragtes som omtale af lovbrud.

Der er ikke stillet krav om, at en udlevering af dokumentet skal kunne skade efterforskningsinteresser eller private interesser. Selv om dokumentet slet ikke indeholder sensitive oplysninger, kan det undtages. I sådanne tilfælde bør myndigheden overveje at give meroffentlighed. Indeholder dokumentet tavshedsbe-

lagte oplysninger, skal det dog tilbageholdes, medmindre behovet for beskyttelse af privatlivets fred kan tilgodeses gennem anonymisering.

I den nye lovs § 24, 2. led, er denne undtagelse blevet indsnævret. For så vidt angår anmeldelser, tips og lignende om lovbrud fra private er undtagelsen blevet videreført som i dag. I forhold til andre dokumenter om lovbrud, f.eks. anmeldelser og tips fra offentlige myndigheder og dokumenter om lovbrud, der ikke har karakter af anmeldelser og tips, er reglen blevet ændret til en regel om udsat offentlighed, det vil sige at sådanne dokumenter kun kan undtages, indtil sagen er afgjort.

3.3.3.3.7. Eksamensbesvarelser

I § 6, 1. led, nr. 6, er der hjemmel til at undtage besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt indleverede udkast til konkurrence eller lignende fra aktindsigt.

Denne undtagelse gælder for besvarelser af alle slags eksamener og prøver ved institutioner, der er omfattet af offentlighedsloven. Det er ikke alene besvarelsen, der kan undtages fra aktindsigt, men også selve opgaven er omfattet.

Dokumenter, der indeholder eksamenskarakterer, kan derimod ikke undtages efter denne bestemmelse. I stedet kan disse oplysninger ofte undtages efter § 5 a, idet de ofte er undergivet tavshedspligt.

I den nye lov er reglen blevet udbygget og præciseret. Eksamenskarakterer og vidnesbyrd er i den nye lov også undtaget fra aktindsigt.

3.3.3.3.8. Dokumenter i forbindelse med statsbudgettet

Dokumenter der udarbejdes af et departement i forbindelse med de årlige statsbudgetter eller langtidsbudgetter, kan ifølge § 6, 1. led, nr. 7, undtages fra offentlighed.

Teksten tillader kun, at der gøres undtagelse for så vidt angår de statslige budgetter. Tilsvarende dokumenter om kommunale eller amtskommunale budgetter kan ikke undtages. Det kræves, at dokumentet indgår direkte i budgetprocessen. Departementernes budgetmateriale til Finansministeriet, såsom betænkninger, udredninger, notater og lignende dokumenter, kan undtages. Dokumenter fra underordnede myndigheder kan derimod ikke undtages efter bestemmelsen.

Undtagelsen er ikke tidsbegrænset og kan derfor anvendes også efter at budgettet er færdigbehandlet.

En del af de dokumenter, der kan undtages efter § 6, 1. led, nr. 7, kan også undtages i henhold til § 5, 1. led, litra c, om dokumenter der udarbejdes af et departement til brug for sagsforberedelsen i et andet departement.

Undtagelsen i § 6, 1. led, nr. 7, skal ses i sammenhæng med undtagelsen i forskrift af 14. februar 1986 nr. 351, som giver hjemmel til at undtage dokumenter fra underordnede organer og etater, hvis de indeholder henvisninger til rammer fastsat af regeringen eller et departement.

Undtagelsen i § 6, 1. led, nr. 7, er videreført i den nye lovs § 22. Denne bestemmelse indeholder endvidere en undtagelse om oplysninger om foreløbige budgetrammer fastsat af regeringen eller et departement i dokumenter fra underliggende organer og etater, og fra Det Kongelige Hof, Domstolsadministrationen og Sametinget.

3.3.3.3.9. Personbilleder

Der er i § 6, 1. led, nr. 8, en lidt speciel bestemmelse om undtagelse af personbilleder indsat i et personregister.

Offentlig gengivelse eller fremvisning af fotografier af personer er ifølge åndsværksloven forbudt, medmindre der foreligger samtykke hertil fra pågældende. Dette gælder dog ikke, hvis afbildningen har aktuel og almen interesse. Værnet mod afbildning gælder indtil 15 år efter pågældendes død. Det antages, at der ikke bør praktiseres meroffentlighed om billeder, der kan undtages efter nr. 8 så længe en afbildning er forbudt efter åndsværksloven.

Undtagelsen er videreført i § 26, 3. led, 1. pkt., i den nye lov.

3.3.3.3.10. Oplysninger, som er indhentet i forbindelse med personovervågning

Dokumenter, der indeholder oplysninger, der er indhentet ved vedvarende eller regelmæssig gentaget personovervågning, kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 6, 1. led, nr. 9.

Alle former for overvågning er omfattet, dvs. fjernsynsovervågning, båndoptagelser, registrering gennem sensorer, fysisk iagttagelse osv.

Det kræves i bestemmelsen, at der er tale om overvågning af personer. Det må derfor kræves, for at der kan gøres undtagelse, at det er muligt at identificere personer ud fra oplysningerne i dokumentet.

Overvågningen skal være enten vedvarende eller regelmæssigt gentaget. Videoovervågning af et bestemt område og kontinuerlige båndoptagelser af samtaler er således omfattet af bestemmelsen.

Da der kun er tale om en adgang til og ikke en pligt til at gøre undtagelse fra retten til aktindsigt, har forvaltningen mulighed for at give meroffentlighed. I forarbejderne til loven anføres det, at det må forventes, at det relativt sjældent kommer på tale at give meroffentlighed i disse dokumenter. Efter personoplysningslovens § 39 er det tilstrækkelig, at der er adgang til offentliggørelse efter lov. Offentlighedsloven giver en sådan adgang gennem regler om meroffentlighed, og dette vil derfor være tilstrækkeligt til at lovliggøre behandlingen i forhold til personoplysningsloven.

Denne bestemmelse er videreført i den nye lovs § 26, 3. led, 2. pkt.

3.3.3.3.11. Undtagelse af hele sager

§ 6, 1. led, nr. 1-9, indeholder kun hjemmel til at undtage dokumenter, der indeholder oplysninger af den type der beskrives i stykket. Ifølge 2. led i bestemmelsen kan imidlertid hele sagen undtages, hvis den indeholder et dokument som kan undtages efter § 6, 1. led, dersom de øvrige dokumenter vil give et åbenbart misvisende billede af sagen, og offentlighed kan skade samfundsmæssige eller private interesser.

Denne adgang til at undtage alle dokumenter i en sag er ikke videreført i den nye lov.

3.3.3.3.12 Undtagelse for at beskytte mod strafbare handlinger eller beskadigelse af miljøet

Lovens § 6 a, 1. led, 1. pkt., giver hjemmel til, at oplysninger undtages fra aktindsigt, fordi en offentliggørelse kan gøre det lettere at gennemføre kriminelle handlinger. Oplysninger om vagtrutiner og alarmanlæg kan således undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

For at kunne gøre undtagelse efter bestemmelsen kræves det, at der er tale om oplysninger, hvor undtagelse er påkrævet, fordi offentlighed ville lette gennemførelse af strafbare handlinger.

Det er en betingelse, at oplysningerne efter deres karakter kan bruges i kriminelt øjemed. Der må desuden foreligge en vis risiko for, at informationerne rent faktisk vil blive brugt i sådant øjemed. Det kræves derimod ikke, at den, som anmoder om aktindsigt, kan mistænkes for at ville misbruge oplysningerne.

Generelle og neutrale oplysninger om en bygning vil som regel falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde, selv om det kan tænkes, at oplysningerne kan bruges til kriminelle formål. Sådanne oplysninger kan dog undtages, hvis der er tale om bygninger, der har større risiko for at blive udsat for kriminalitet, f.eks. banker, militæranlæg eller lignende.

Detaljerede oplysninger om alarmanlæg, vagtrutiner og ruter for pengetransporter kan uden videre undtages.

Også oplysninger som kan gøre udenforstående opmærksom på muligheden for at begå kriminalitet, kan efter omstændighederne undtages. Oversigter over forekomsten af sjældne dyr, samt om hvor der findes våben, kan tænkes at kunne undtages i henhold til § 6 a fordi de kan inspirere til tyverier.

Hvis oplysningerne i forvejen findes i tilgængelige, pålidelige kilder, er betingelsen om, at en offentliggørelse skal kunne lette gennemførelse af strafbare handlinger, normalt ikke opfyldt.

Vurderingen af risikoen for, at oplysningerne kan bruges til kriminelle formål, skal anlægges efter forholdene på det tidspunkt, da der søges om aktindsigt. Søges der om aktindsigt i en kontrolrutine, efter at den er blevet ændret, er det derfor ikke sikkert, at der kan gøres undtagelse efter § 6 a.

Bestemmelsens 1. led, 2. pkt., åbner mulighed for at nægte aktindsigt i oplysninger, hvor undtagelse er påkrævet, fordi offentlighed vil lette gennemførelsen af handlinger, som kan skade dele af miljøet som er særligt udsat, eller som er truet af udryddelse. Det kræves – som det ses – ikke, at en offentliggørelse vil gøre det lettere at udføre strafbare handlinger. Det er tilstrækkeligt, at handlingen kan skade miljøet. Da ikke alle sådanne handlinger er strafbare, indeholder bestemmelsen på dette punkt en videre adgang til at gøre undtagelse end efter 1. punktum.

Den del af dokumentet, som ikke indeholder oplysninger af den slags 1. led omhandler, kan ikke undtages fra aktindsigt, medmindre disse dele åbenbart giver et misvisende billede af indholdet, eller de undtagne oplysninger udgør den væsentligste del af dokumentets indhold.

Bestemmelsen i § 6 a er videreført i den nye lovs § 24, 3. led. Denne bestemmelse giver imidlertid herudover adgang til at undtage oplysninger, når undtagelse er påkrævet, fordi aktindsigt vil udsætte enkeltpersoner for fare. Denne nye bestemmelse vil bl.a. kunne bruges til at værne om det offentliges kilder.

3.3.3.3.13. Andre nye undtagelser i den nye lov

Udover de bestemmelser, der er omtalt ovenfor, indeholder den nye lov fire bestemmelser, der indeholder hjemmel til at afslå aktindsigt. Der findes ikke tilsvarende bestemmelser i den hidtidige lov. Det drejer sig om følgende:

1) § 17 om undtagelse af visse dokumenter vedrørende Det kongelige Hof.
2) § 18 om undtagelse af retssagsdokumenter.
3) § 19 om undtagelse af dokumenter, som bliver udvekslet i forbindelse med konsultationer med Sametinget m.m.
4) § 26, 2. led, der omhandler undtagelse af oplysninger om tildeling af priser og hædersbetegnelser.

Bestemmelsen i den nye lovs § 17 giver adgang til at afslå aktindsigt i dokumenter vedrørende taler, som medlemmer af kongehuset skal holde eller har holdt, og dokumenter vedrørende rejseplaner for

medlemmer af kongehuset. Den endelige tale kan imidlertid ikke undtages efter, at den er holdt. Udkast til taler som afviger fra den endelige kan fortsat undtages. Rejseplaner kan heller ikke undtages efter, at rejsen er gennemført eller efter at planen er offentliggjort. Begrundelsen for denne regel er at bevare overraskelsesmomentet omkring taler og rejseplaner. For de sidstes vedkommende spiller sikkerhedsmæssige hensyn også ind.

Der kan efter § 18 gøres undtagelse fra aktindsigt vedrørende dokumenter, som en myndighed, der er omfattet af loven, har udarbejdet eller modtaget som part i en retssag for en norsk domstol. Undtagelsen omfatter også myndigheder, som modtager eller udarbejder sådanne dokumenter, der ikke selv er part, men som for eksempel samarbejder med en myndighed, der er part i sagen. Efter den hidtidige lov vil disse dokumenter falde udenfor lovens anvendelsesområde, jf. § 1, 3. led, og vil derfor ikke være undergivet aktindsigt. Efter den nye lov er dokumenterne omfattet af loven, men vil kunne undtages efter § 18. I realiteten er der ikke stor forskel, men løsningen i den nye lov indebærer, at disse dokumenter skal journaliseres, og at pligten til at vurdere meroffentlighed også gælder for dem.

Efter § 19 kan dokumenter, som udveksles mellem statslige organer og Sametinget og samiske organisationer som led i konsultationer i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstændige stater, undtages fra aktindsigt. Denne undtagelse gælder ikke dokumenter, som bliver udvekslet som led i almindelig høring, det vil sige tilfælde, hvor en sag sendes til høring hos en række offentlige og private instanser. Undtagelsen har sammenhæng med, at staten efter ILO-konvention nr. 169 har en folkeretlig pligt til at konsultere den samiske befolkning i sager som kan få virkning for dem. I mange tilfælde vil det være hensigtsmæssigt som led i sådanne konsultationer at lade Sametinget og samiske organisationer få udkast til forslag og lignende til gennemsyn. Sådanne dokumenter kan som udgangspunkt undtages efter reglerne om interne dokumenter, men uden § 19 ville dokumenterne skulle udleveres efter oversendelsen til Sametinget mv., fordi de da ikke længere kunne anses for interne.

Oplysninger om, hvem der er blevet tildelt en pris, en hædersbetegnelse eller lignende er i medfør af § 26, 2. led, undtaget fra aktindsigt, indtil prisuddelingen har fundet sted. Dermed tilgodeses ønsket om at sikre overraskelsesmomentet. Oplysninger om, hvem som har været vurderet, men ikke er blevet belønnet, er undtaget fra aktindsigt også efter uddelingen.

3.4. Meroffentlighed

Ifølge offentlighedslovens § 2, 3. led, skal forvaltningsorganet vurdere, om et dokument skal kunne gøres kendt helt eller delvis, selv om det efter bestemmelser i loven kan undtages fra offentlighed.

Pligten til at overveje meroffentlighed gælder kun i forhold til dokumenter som kan undtages fra offentlighed. Hvis et dokument er undergivet en lovbestemt tavshedspligt, er meroffentlighed udelukket så langt tavshedspligten rækker, idet tavshedsbelagte oplysninger skal undtages fra aktindsigt.

Gør hensynene bag undtagelsesbestemmelserne i loven sig kun gældende for en del af et dokument, er der således en opfordring til at gøre den del af dokumentet kendt, som ikke tilsiger, at retten til aktindsigt begrænses.

Vurderingen af, om der skal gives meroffentlighed, skal omfatte både de hensyn, der taler for, og de der taler imod, at der gives offentlighed. Vurderingen skal være konkret. Ved bedømmelsen kan der tages hensyn både til, at skadevirkningerne ved indsigt ofte svækkes efterhånden som tiden går, og til de langsigtede skadevirkninger ved, at der gives indsigt. Der skal også lægges vægt på, hvor stor almen interesse der er for det spørgsmål, som dokumentet omhandler.

God forvaltningsskik tilsiger, at meroffentlighed også overvejes for så vidt angår oplysninger og dokumenter som falder helt udenfor offentlighedslovens anvendelsesområde.

Om ansøgeren er journalist eller ej, spiller ingen rolle for, om der bør gives meroffentlighed.

Meroffentlighedsreglen er videreført i den nye lovs § 11. På samme måde som i dag er der pligt til at vurdere meroffentlighed, ikke en pligt til at give meroffentlighed. For at tydeliggøre, at forvaltningen anbefales at give meroffentlighed, hvis hensynene til aktindsigt vejer tungere end behovet for undtagelse, er det i lovteksten blevet præciseret, at forvaltningen i sådanne tilfælde bør give aktindsigt.

3.5. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt

3.5.1. Krav til ansøgningen

I lighed med den danske lov bygger den norske offentlighedslov på, at den der ønsker indsigt, tager et initiativ. Loven pålægger således ikke forvaltningen af egen drift at give indsigt eller udlevere oplysninger.

Loven stiller ingen formelle krav til ansøgninger om aktindsigt. En sådan kan fremsættes mundtligt, skriftligt, ved e-mail eller telefonisk. Ansøgningen behøver ikke at være navngivet. Det kræves dog, at ansøgeren individualiserer den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. Hensynet bag dette identifikationskrav er at undgå, at forvaltningen spilder tid på at lede efter de ønskede dokumenter.

Det er tilstrækkeligt, at ansøgeren angiver den sag, hvori de ønskede dokumenter ligger. En henvisning til sagens journalnummer vil altid være tilstrækkelig, men er ikke en betingelse for, at identifikationskravet er opfyldt. Forvaltningen har pligt til at hjælpe i forbindelse med ansøgerens indkredsning af de ønskede dokumenter. En af de måder forvaltningen kan hjælpe, er at give adgang til journalen eller løbende registre. Forvaltningen har dog ikke pligt til at sætte mere omfattende arkivundersøgelser i gang på grundlag af vage og upræcise ansøgninger om aktindsigt.

Der kan kræves indsigt i flere sager ad gangen blot de er tilstrækkeligt identificeret. Der kan dog ikke kræves indsigt i hele sagsområder. Derfor kan anmodninger om aktindsigt i alle sager af en bestemt art, alle sager, der er indkommet i en bestemt periode eller alle sager, som en bestemt person har udarbejdet, afvises med henvisning til identifikationskravet.

Ved vurderingen af, om ansøgningen angår flere bestemte sager eller en ubestemt flerhed af sager, lægges der vægt på, hvor arbejdskrævende det er for forvaltningen at gennemgå de enkelte dokumenter for at tage stilling til, om der skal og/eller kan gives indsigt. En ansøgning om indsigt i rejsebilag for en person i et kortere tidsrum kunne ifølge Justitsministeriets Lovafdeling ikke afslås som for ubestemt. Kravet om præcision ændrer sig i takt med, at forvaltningen får bedre søgemuligheder gennem digital sagsbehandling.

I den nye lovs § 28, 1. led, er det præciseret, at anmodningen om aktindsigt kan være mundtlig eller skriftlig.

I den nye lovs § 28, 2. led, er identifikationskravet blevet blødet op således, at en anmodning i rimelig udstrækning kan omfatte sager af en bestemt art. Der kan herefter kræves indsigt i hele sagsområder, uden at de enkelte sager skal identificeres i den udstrækning, forvaltningen ikke herved bliver påført en urimelig arbejdsbelastning.

3.5.2. Kompetence

Den forvaltningsmyndighed, der modtager ansøgningen, har pligt til at tage stilling hertil, hvis dokumentet findes hos myndigheden. Ansøgningen skal afslås, hvis myndigheden ikke har dokumentet i sin besiddelse. God forvaltningsskik tilsiger, at der gives vejledning om hvor dokumentet i så fald findes.

Dette princip er blevet lovfæstet i den nye lov § 29, 1. led, 1. pkt. Samtidig er det blevet præciseret, at den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt, skal vurdere kravet konkret og selvstændigt.

3.5.3. Behandlingstid

Afgørelse om aktindsigt skal træffes uden ugrundet ophold, jf. § 9, 1. led. Hvor hurtigt det er, beror på en konkret vurdering af, hvor vanskeligt spørgsmålet er, ansøgningens omfang og forvaltningens arbejdsmængde i øvrigt. Under alle omstændigheder skal sager om aktindsigt afgøres hurtigt.

I de fleste tilfælde må en ansøgning om aktindsigt kunne afgøres samme dag eller i hvert fald i løbet af 1-3 arbejdsdage. En sagsbehandlingstid på mere end 8 arbejdsdage eller længere er kun acceptabel i helt ekstraordinære tilfælde.

At sagsbehandleren er bortrejst, syg eller på ferie, når ansøgningen modtages, er ikke tilstrækkelig grund til, at afgørelsen kan udsættes.

Kravet om, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres uden ugrundet ophold er videreført i den nye lovs § 29, 1. led, 2. pkt. Denne bestemmelse skal ses i sammenhæng med § 32, 2. led, 1. pkt., som fastslår, at det skal betragtes som afslag, hvis ansøgeren ikke har fået svar inden fem arbejdsdage efter, at myndigheden modtog ansøgningen. I så fald kan der indgives klage som om ansøgningen var blevet afslået. Denne regel gælder dog ikke, når kongen i statsråd er klageorgan. I disse tilfælde er det ikke det forhold, at sagsbehandlingen har taget lang tid som er genstand for klage, men spørgsmålet, om der skal gives aktindsigt eller ikke. Dette spørgsmål skal realitetsbehandles af klageorganet. Reglen skal sikre, at den, som beder om aktindsigt, kan få ansøgningen afgjort, og at forvaltningen ikke kan hindre indsigt ved at trække sagen i langdrag.

3.5.4. Den praktiske gennemførelse af indsigt

Forvaltningsorganet bestemmer selv ud fra hensynet til forsvarlig sagsbehandling, hvorledes et dokument skal gøres kendt for den som har bedt om aktindsigt. I rimelig udstrækning skal myndigheden efter anmodning give afskrift, udskrift eller kopi, jf. § 8, 1. led.

Bestemmelsen lægger sig ikke fast på en bestemt måde at gennemføre aktindsigt på. Det kan ske ved gennemsyn på stedet, men også ved at ansøgeren får en kopi, mailet en fil, eller lov til at låne de originale dokumenter.

Beslutningen om, hvorledes der skal gives indsigt, ligger formelt hos myndigheden. Ønsker om kopi skal dog imødekommes, medmindre der er tale om et meget stort antal. Er dokumenterne elektronisk tilgængelige eller i almindelig handel, har myndigheden kun en meget begrænset pligt til at tage kopier. Adgangen til at få kopier indebærer ikke uden videre en ret til at få dem tilsendt. En myndighed kan bestemme, at kopierne skal afhentes hos myndigheden. Som oftest tilsiger forsvarlig sagsbehandling dog, at kopierne enten sendes eller telefaxes, hvis ansøgeren bor langt væk eller er forhindret i at møde op og hente dokumenterne.

Normalt vil det ikke være forsvarligt at udlåne dokumenterne i original.

Hvis ansøgeren ønsker at få en mundtlig orientering om indholdet af dokumenterne, har forvaltningen en vis pligt til at imødekomme ønsket.

Afskrifter, udskrifter og kopier skal gives vederlagsfrit. Kongen kan dog give forskrifter om betaling både for kopier mv., samt for at et dokument gøres tilgængeligt i maskinlæsbar form, jf. § 8, 3. led. Der er fastsat regler om betaling for kopi til andet lagringsmedium end papir i forskrift af 19. december 1986 nr. 2202. Betalingen kan ikke overstige de faktiske omkostninger ved kopiering, og der kan ikke tages betaling for den tid som går med at behandle anmodningen om aktindsigt. Herudover er der ikke fastsat regler om betaling.

I den nye lov er der i § 30 fastsat en række nye regler om gennemførelse af aktindsigt. Der indføres en ubetinget ret til brevkopi (uafhængig af antal) og elektronisk kopi, hvis dokumentet eksisterer i elektronisk version.

3.5.5. Begrundelsespligt

Hvis der gives afslag på aktindsigt, skal der henvises til den bestemmelse, som danner grundlag for afslaget, jf. § 9, 2. led. Hvis afslaget støttes på § 5 a, skal der også henvises til den tavshedspligtsbestemmelse, der har ført til resultatet. Der stilles ikke yderligere krav til begrundelsen for afslaget udover hjemmelshenvisningen. Der skal således ikke redegøres for den fortolkning der har været anvendt eller for hovedhensynene, hvis afslaget beror på en skønsmæssig afvejning.

En forvaltningsmyndighed bør meddele, om myndigheden har overvejet at give meroffentlighed.

I den nye lov er det bestemt, at afslag skal være skriftlige jf. § 31, 1. led, 1. pkt. Reglerne om begrundelse er blevet videreført, dog således, at det er præciseret, hvorledes der skal henvises til bestemmelser, der giver hjemmel for afslag, jf. § 30, 1. led, 2. pkt. I § 30, 2. led., er begrundelsespligten blevet udvidet, idet den der har fået afslag inden tre uger fra afslaget kan bede om en nærmere begrundelse. Myndigheden skal i så fald give en skriftlig dækkende begrundelse inden ti arbejdsdage efter, at kravet om udvidet begrundelse blev modtaget.

3.5.6. Klageadgang

Den, der har fået afslag på aktindsigt, kan påklage afslaget til den forvaltningsmyndighed, som er nærmeste overordnede i forhold til den myndighed, der har givet afslaget, jf. § 9, 3. led. Fylkesmannen (amtmanden) er klageinstans i forhold til kommunale og amtskommunale afgørelser.

Klagen skal afgøres uden ugrundet ophold. Klageorganet kan normalt træffe afgørelse både om, at der skal gives aktindsigt, og hvorvidt der skal gives meroffentlighed. Hvis kongen (i statsråd) er klageinstans, kan der dog kun tages stilling til, om der er adgang til at undtage dokumenter fra offentlighed og dermed ikke til om der bør gives meroffentlighed.

Det er uvist om klageinstansen har pligt til at give begrundelse efter forvaltningslovens regel herom. I praksis er det dog almindeligt, at klageinstanserne lever op til de almindelige begrundelseskrav.

Afgørelser om aktindsigt er undergivet kontrol fra Stortingets Ombudsmann (Sivilombudsmannen), ligesom afgørelser om aktindsigt kan indbringes for de almindelige domstole. Sivilombudsmannen behandler hvert år et stort antal sager om aktindsigt og har gennemført flere egen drift-undersøgelser på området. Der føres stort set ingen retssager om aktindsigt.

I den nye lov er det udtrykkeligt bestemt, at forvaltningsloven gælder for klageinstansens behandling af klagesager dog kun så langt "de passer". En afgørelse fra en klageinstans er et særligt eksekutionsgrundlag i forhold til kommuner og selvstændige retssubjekter, jf. § 32, sidste stk.

3.6. Den danske og den norske ordning

De nærmere regler om aktindsigt er i den norske ordning – i lighed med den danske – reguleret ved en almindelig lov, men selve princippet om offentlighed er slået fast i en grundlovsbestemmelse (§ 100) i den norske forfatning.

Den norske lov gælder med enkelte undtagelser for offentlige forvaltningsmyndigheder og ligner også på dette punkt den danske ordning.

Den grundlægende regulering af offentlighedsprincippet findes i en kortfattet lov. På dette punkt er der også lighed mellem den danske og den norske ordning. Den norske lov skal dog læses i sammenhæng med de almindelige tavshedspligtsregler i forvaltningsloven.

Dokumentbegrebet efter den norske ordning svarer til det, der anvendes i den danske ordning, og omfatter papirdokumenter og dokumentsurrogater som kort, fotografier mv. Der kan heller ikke efter den norske ordning kræves indsigt i hele databaser/registre – bortset fra journalregistre – men der kan kræves indsigt i enkelttilførsler eller dele i en database, der udgør en samling af oplysninger, som hører naturligt sammen.

Den norske lov indeholder i lighed med den danske undtagelser, der omfatter sagstyper. Således kan afgrænsningen af lovens anvendelsesområde til ikke at omfatte sager, der behandles efter retsplejelovene, siges at udgøre en undtagelse af bestemte typer af sager. Herudover kan bestemmelsen om, at dokumenter i ansættelsessager – bortset fra ansøgerlister – er undtaget fra aktindsigt, betragtes som en sådan undtagelse. Endvidere indeholder den norske lov en bestemmelse, hvorefter man i en sag, der indeholder dokumenter, som kan undtages efter § 6, kan undtage de resterende dokumenter i hele sagen, hvis de vil give et åbenbart misvisende billede af sagen, og hvis offentlighed kan skade samfundsmæssige eller private interesser.

Beskyttelsen af fortrolige oplysninger er meget lig i de to lande. Der er dog nogle mindre forskelle:

Undtagelsesbestemmelserne i den norske lovs § 5 (interne dokumenter) og § 6 (undtagelse på grund af dokumentets indhold, f.eks. fordi det indeholder oplysninger om lovovertrædelser) adskiller sig fra tilsvarende danske, idet de giver mulighed for at undtage hele dokumenter og ikke blot de oplysninger, der anses for beskyttelsesværdige. Adgangen til at undtage oplysninger om udenrigspolitiske forhold er blevet begrænset i den nye norske lov.

Desuden er interne arbejdsdokumenter hos statslige myndigheder i den norske lov undtaget fra aktindsigt i videre udstrækning end efter den danske lov. Undtagelsen omfatter i Norge ikke alene dokumenter myndigheden selv udarbejder, men dækker også brevveksling om sagsforberedelsen med eksterne instanser, herunder sideordnede departementer og sagkyndige. I den nye norske lov er adgangen til at undtage interne dokumenter fra aktindsigt gjort mere restriktiv.

Herudover gælder der ikke – i de tilfælde, hvor hele dokumentet kan undtages fra aktindsigt – en egentlig ekstraheringspligt som i Danmark. Retten til at få faktuelle oplysninger udleveret beror i Norge hovedsageligt på meroffentlighed.

De almindelige tavshedspligtbestemmelser udgør efter den norske ordning – til forskel fra den danske – en indskrænkning i retten til at meddele aktindsigt.

Den norske lov giver mulighed for at begrænse eller udsætte aktindsigt for at undgå, at de udleverede dokumenter giver et misvisende billede af sagen. Sådanne regler findes ikke i den danske lov.

Den norske lov indeholder – i lighed med den danske, men til forskel fra den svenske Sekretess-lag – en mere generel angivelse af de hensyn, der kan begrunde en undtagelse fra retten til aktindsigt. Den norske lov indeholder dog ikke en bestemmelse svarende til den danske opsamlingsbestemmelse (§ 13, stk. 1, nr. 6).

I Norge skal afgørelse om aktindsigt træffes uden ugrundet ophold, hvilket i praksis fortolkes som samme dag eller indenfor et par dage efter ansøgningens modtagelse. I Danmark gælder, at der træffes afgørelse "snarest", og hvis dette ikke er sket inden 10 dage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende. I den ny norske lov sidestilles det med afslag på aktindsigt, hvis der ikke er svaret inden 5 dage.

I Danmark er hovedreglen, at ansøgeren kan forlange at få kopi af papirdokumenter tilsendt. Den nye norske lov giver ret både til papirdokumenter og til elektroniske kopier, hvis dokumentet findes i en elektronisk udgave.

Efter den danske forvaltningslov anses beslutninger om ikke at give aktindsigt eller begrænse den for en afgørelse, og dermed er disse beslutninger omfattet af forvaltningslovens regler om begrundelsespligt, partshøring, klagevejledning osv. I Norge er der kun pligt til at give en summarisk begrundelse for afslaget; efter den nye lov kan ansøgeren dog forlange at få en udvidet begrundelse.

4. Finland

4.1. Regelgrundlaget

Finlands Grundlag indeholder i § 12 en bestemmelse, der handler både om ytringsfrihed og offentlighed. I bestemmelsens stk. 2 er det fastsat, at dokumenter og optagelser som indehaves af myndighederne er offentlige, medmindre offentlighed af tvingende grunde særligt er begrænset ved lov. Den fastsætter videre, at "Var og en har rätt att ta del av offentlige handlingar og upptagningar. " Det er således fastslået, at der skal være regler om aktindsigt for almenheden, og at begrænsninger i denne ret skal bygge på tvingende grunde. Selve offentlighedsprincippet er således slået fast på grundlovsniveau, mens detaljerne er overladt til regulering ved lov.

Den første finske offentlighedslov var fælles med den svenske indtil Finland i 1809 blev indlemmet i Rusland. Ved løsrivelsen fra Sovjetunionen og oprettelse som selvstændig republik i 1919 genindførtes ikke umiddelbart en offentlighedslov, idet en sådan først blev vedtaget i 1951.

I 1999 gennemførtes en større revision af reglerne. Hjørnestenen i den nye offentlighedsordning er Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet af 21. maj 1999. Ved denne lov, som trådte i kraft 1. december 1999, skete der både en forenkling og en modernisering af reglerne. Samtidig udvidedes adgangen til aktindsigt dels gennem en revision af undtagelsesbestemmelserne, dels ved en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Det forudsattes, at der hurtigt skulle laves en undersøgelse af, hvorledes loven virkede i praksis. Dette opfølgningsarbejde blev afsluttet i 2003 og førte til, at loven på enkelte punkter blev revideret, senest ved en lov af 23. juni 2005 med ikrafttræden 1. oktober samme år.

Offentlighedsloven indeholder bemyndigelse for statsrådet til at fastsætte nærmere bestemmelser om offentlighed og god informationsskik. Bemyndigelsen er blevet udnyttet ved forordning af 12. november 1999 om offentlighet og god informationshantering i myndighedernas verksamhet.

Den finske offentlighedsordning minder en del om den svenske. Loven bygger dog på det princip, at alle relevante regler om offentlighed så vidt muligt bør samles i en lov og ikke som i Sverige i to forskellige regelsæt (Tryckfrihetsforordningen og Sekretesslagen). Reglerne er mindre detaljerede end i den svenske ordning, men går mere i enkeltheder end den danske lov. Lovens undtagelser er i lighed med den svenske ordning først og fremmest udformet som regler om fortrolighed (sekretess). I modsætning til i Sverige findes sekretessreglerne i selve offentlighedsloven (lovens § 24). Ved den nye lovs ikrafttræden ophævedes ikke mindre end 120 tavshedsbestemmelser i andre love.

Den gældende lov består af i alt 37 paragraffer og er forholdsvis overskuelig. Den indeholder – til forskel fra den danske lov – en formålsbestemmelse (§ 3), ligesom den indeholder regler, der ikke er direkte rettighedsorienterede, men i stedet indeholder retningslinjer for myndighedernes pligt til at fremme mulighederne for aktindsigt samt om god informationsskik.

I lighed med den svenske lov reguleres i den finske offentlighedslov nogle spørgsmål som i dansk og norsk ret reguleres andetsteds, typisk i forvaltningsloven. Det gælder blandt andet adgangen til at udveksle oplysninger mellem myndigheder samt regler om partsaktindsigt.

Trods bestræbelsen på at samle reguleringen i en enkelt lov har det ikke kunnet undgås, at loven fraviges ved særlige lovbestemmelser samt ved EU-regler om tavshedspligt.

4.2. Retten til aktindsigt

4.2.1. Hvem har ret til indsigt?

Adgangen til indsigt i offentlig myndighedshandling tilkommer enhver. Alle uanset tilknytning til den pågældende sag har således ret til at indsigt. Retten tilkommer udlændinge såvel som indlændinge, gamle og unge, syge og raske osv.

Der gælder i øvrigt en udvidet ret til indsigt efter § 11, men den omfatter alene parter. Lovens § 12 indeholder en særlig regel om ret til indsigt i oplysninger om pågældende selv, dvs. om ret til egenaccess.

4.2.2. Hvilke organer gælder loven for?

Loven regulerer retten til indsigt i myndighedernes dokumenter, tavshedspligt, begrænsninger i retten til aktindsigt samt myndighedernes forpligtelser til at realisere lovens formål (§ 2).

Ved myndigheder forstås statslige forvaltningsmyndigheder, domstolene, statens forretningsvirksomheder, kommunale myndigheder, Rigsdagen, selvstændige offentligretlige indretninger såsom Finlands Bank samt organer, virksomheder eller enkeltpersoner, som med støtte i lov udfører offentlige opgaver (§ 4). Opregningen af myndigheder markerer samtidigt princippet om, at myndighederne er selvstændige i forhold til hinanden ved anvendelsen af offentlighedsreglerne.

4.2.3. Hvilke dokumenter er omfattet?

4.2.3.1 Dokumentbegrebet

Retten til indsigt vedrører ”handlingar”, dvs. dokumenter. Begrebet er nærmere afgrænset i § 5, stk. 1. Det omfatter almindelige papirdokumenter og alle former for dokumentsurrogater.

4.2.3.2. Dokumenterne skal bero hos myndigheder

Offentlighedsordningen gælder kun for ”myndighedshandlingar” (§ 5, stk. 2). Loven giver kun adgang til indsigt i dokumenter, som enten er ”oprettet af” eller ”indkommet til” en myndighed. Begrebet svarer i alt væsentligt til begrebet ”almena handlingar ” i den svenske lov.

Det er tydeliggjort i § 5, stk. 3, at en række dokumenter ikke anses for myndighedsdokumenter. I denne bestemmelse nævnes private breve til de ansatte og andre dokumenter, der ikke indgår i administrativ sagsbehandling, f.eks. dokumenter som ligger hos myndigheden som hittegods (§ 5, stk. 3, nr. 5).

4.2.3.3. Internt arbejdsmateriale

Af særlig interesse er bestemmelsen i § 5, stk. 3, nr. 2, som bestemmer, at ”minnesantekcningar” (notater) eller udkast som endnu ikke er blevet afgivet til forelæggelse eller anden behandling af en sag – og som er udarbejdet af en ansat hos en myndighed eller en virksomhed som handler på vegne af en myndighed – ikke anses for myndighedsdokumenter. Dette indebærer, at de ansattes egne kladder, udkast, foreløbige notater og lignende falder uden for retten til aktindsigt.

Derimod omfattes myndighedens forberedelsesdokumenter af offentlighed, når de er færdigudarbejdede til det formål, de er beregnet på, senest når sagen er færdigbehandlet, jf. § 6. I en dom fra 2002 (HFD 15.3.2002 L 582) slog Högsta Domstolen fast, at nogle beregninger, som ministeriet havde foretaget i forbindelse med et lovforslag om ændring af bilskatteloven ikke kunne betragtes som minnesantekcningar og de faldt derfor ikke i kraft af § 5, stk. 3, nr. 2, uden for offentlighedsloven. Der var ikke tale om lovforberedernes personlige notater, men om et dokument, der indgik i lovforslagssagen. Dokumentet ansås for omfattet af aktindsigt fra det tidspunkt, da det var færdigt, jf. § 6, stk. 5, og ikke først, da selve sagen var færdigbehandlet. Afsluttede rejseregnskaber, bilag fra tjenesterejser og rejserapporter er ligeledes blevet anset for offentlige dokumenter (HFD 22.1.2001 L 88). Det samme gælder mødereferater og protokollater fra det tidspunkt, da der er blevet godkendt og underskrevet (HFD 10.12.2001 L 3077).

Ifølge § 5, stk. 4, er dokumenter, der oprettes med henblik på internt myndighedsarbejde, f.eks. forhandlinger og kontrakter, kun omfattet af loven for så vidt dokumenterne indeholder sådanne oplysninger, at de efter arkivlovgivningen skal overføres til et arkiv. Internt myndighedsarbejde kan foregå mellem personer, der arbejder indenfor samme myndighed samt mellem myndigheder og enkeltpersoner eller sammenslutninger, som arbejder for myndighedens regning.

I en række samfundsmæssigt set betydningsfulde sager har myndighederne i medfør af § 19 dog pligt dels til at udfærdige dokumenter, der viser, at sådanne sager er under forberedelse, dels til at svare på spørgsmål om, hvor langt sagen er, samt om borgernes muligheder for at påvirke sagsforløbet.

Loven bygger på princippet om separate myndigheder, hvilket indebærer at myndighederne anses for at være selvstændige i forhold til hinanden, når de anvender loven, jf. § 4. Udtalelser, der afgives af en myndighed til en anden, betragtes derfor for eksterne og er dermed offentlige.

Der findes ingen særlig regel om brevveksling indenfor kommunerne.

4.2.3.4 Tidspunktet for oprettelse af et offentligt dokument

I lovens § 6 er det mere indgående beskrevet, fra hvilket tidspunkt et dokument anses at være oprettet med den virkning, at det fanges ind af offentlighedsprincippet. Bestemmelsen tager sigte på dokumenter, som myndighederne selv udfærdiger.

Det gennemgående træk er, at et dokument bliver offentligt tilgængeligt, når det er færdigekspederet. Dokumenter, som skal sendes ud af huset, anses for oprettet, når de er underskrevet. Rapporter og udredninger er oprettet, når undersøgelsen er færdiggjort. Betænkninger og lignende dokumenter som udarbejdes med henblik på offentliggørelse, bliver undergivet aktindsigt, når de er klar til distribution.

Der er dog en særregel om budgetforslag (§ 6, nr. 4). Ministeriernes forslag til budgettet om eget forvaltningsområde bliver offentligt tilgængelige, når Finansministeriet har underskrevet sin første stillingtagen til forslaget. Den øvrige del af finansloven anses for oprettet, når den sendes til Rigsdagen.

4.2.3.5 Tidspunktet for modtagelse af et dokument

Udefra kommende dokumenter bliver offentlige, når myndigheden har modtaget dem. Dog bliver dokumenter, som efter reglerne skal åbnes på et bestemt senere tidspunkt først undergivet aktindsigt, når de åbnes. Kræver læsning af et dokument anvendelse af et teknisk hjælpemiddel, anses dokumentet for modtaget, når myndigheden har fået teknisk adgang til dokumentet, jf. § 7.

4.3. Undtagelser fra retten til aktindsigt

4.3.1. Regler om tavshedspligt

Retten til aktindsigt er begrænset af regler om tavshedspligt. Disse regler findes først og fremmest i § 24 i offentlighedsloven, men kan også være indeholdt i anden finsk lovgivning, herunder EU-regler med direkte virkning. Målsætningen er at undgå, at der er begrænsninger uden for selve offentlighedsloven. Der er ikke som i den svenske lov et krav om, at der i reglerne om aktindsigt er en henvisning til eventuelle specialregler der begrænser retten til aktindsigt. Retten til aktindsigt og tavshedspligten støder i den finske lov sammen. Der er ikke som i den danske og norske lov et område, hvor der kan, men ikke skal, ske en begrænsning af retten til aktindsigt.

I hvilken udstrækning der kan eller skal ske en begrænsning af retten til aktindsigt reguleres nogle steder ved hjælp af de såkaldte skadesrekvisitter. Et skadesrekvisit er et krav om, at aktindsigt kun kan nægtes, hvis en udlevering af oplysningerne har skadelig virkning på de hensyn tavshedsreglen skal beskytte.

Nogle skadesrekvisitter bygger på en offentlighedsformodning. Disse regler er formuleret på en sådan måde at det formodes, at en udlevering af oplysningerne ikke er til skade for den beskyttede interesse. Typisk er disse regler formuleret således, at myndigheden kan nægte at udlevere det pågældende dokument, hvis en udlevering af tavshedsbelagte oplysninger fra dokumentet vil være til skade for de beskyttede hensyn. Andre regler har et skadesrekvisit der bygger på en sekretessformodning. I disse tilfælde kan der gives afslag på aktindsigt, medmindre det er åbenbart, at en udlevering af oplysningerne ikke har skadevirkning.

Nogle af sekretessreglerne har intet skadesrekvisit. I disse tilfælde er det pågældende dokument undtaget fra aktindsigt uden, at myndigheden skal vurdere om en udlevering af oplysninger fra dokumentet vil have skadelig effekt.

I modsætning til den svenske lov skal tavshedspligtsreglerne efter den finske lov anvendes uafhængigt af, hvilken myndighed der har dokumentet i sin besiddelse. Der opstår således i finsk ret ikke spørgsmål om såkaldt sekundær sekretess.

Undtagelsesbestemmelserne skal ifølge § 17 fortolkes indskrænkende og vurderingen af, hvilke oplysninger der kan og skal nægtes udleveret skal være konkret.

De oplysninger, der ikke er omfattet af tavshedspligten skal udleveres, hvis det er muligt uden at den tavshedsbelagte del røbes, jf. § 10, 2. pkt.

Offentlighedsloven indeholder ikke kun regler om tavshedspligtens betydning for retten til aktindsigt. Reglerne fastlægger mere generelt tavshedspligtens indhold og bestemmer blandt andet, under hvilke betingelser en myndighed kan videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder. Der er endvidere regler om, hvornår en fortrolig oplysning mister sin fortrolige karakter. Navnlig de sidste regler har også indflydelse på omfanget af retten til aktindsigt.

Lovens regel om, hvilke dokumenter der er omfattet af sekretess findes i § 24. Denne regel er ganske omfattende. Den har 32 ganske lange undernumre. Sammenlignet med den svenske sekretesslag er der dog tale om en kortfattet og overskuelig regulering.

4.3.2. Lovens § 24

Som anført indeholder § 24 en detaljeret gennemgang af de dokumenter, som må anses for fortrolige, og som derfor som udgangspunkt ikke er omfattet af aktindsigt. Oplysninger om et tavshedsbelagt dokument eller dets indhold må ifølge § 10, 1. pkt., kun udleveres, hvis det er bestemt i offentlighedsloven. Den del af dokumentet, der ikke er fortrolig kan dog udleveres, hvis det er muligt uden at røbe indholdet af dokumentets fortrolige del.

4.3.2.1. Udenrigspolitiske, udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske dokumenter

I § 24, nr. 1 og 2, opregnes en række dokumenter som angår forholdet mellem Finland og andre lande eller internationale organisationer som sekretessbelagte. Der er kun knyttet skadesrekvisit til nr. 2. Oplysninger fra de der nævnte dokumenter er undtaget fra aktindsigt, hvis udlevering af dem vil medføre skade eller vanskeligheder for Finlands internationale forhold eller forudsætningerne for at deltage i det internationale samarbejde. Dokumenterne i nr. 1 er generelt undtaget fra aktindsigt.

4.3.2.2. Efterforskning og strafforfølgning

I § 24, nr. 3, 4 og 5, beskrives en række dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med efterforskning og strafforfølgning af forbrydelser som er omfattet af sekretess. Der er knyttet skadesrekvisit til nr. 3 og 5, hvilket indebærer at de omtalte dokumenter vel er omfattet af sekretess og derfor ikke må udleveres i forbindelse med aktindsigt, men at myndigheden skal vurdere om aktindsigt er til skade for de beskyttede interesser. Der er ikke skadesrekvisit i forbindelse med nr. 4, der omhandler efterforskningsregistre; disse oplysninger kan og skal således tilbageholdes, uanset om aktindsigt konkret vurderet er til skade for efterforskningen.

4.3.2.3. Klagesager

Dokumenter vedrørende en klage, som endnu ikke er afgjort, er undergivet sekretess, hvis udlevering af oplysninger fra sådanne dokumenter vil vanskeliggøre sagens behandling eller være egnet til ugrundet at påføre parten skade eller tab, jf. § 24, nr. 6.

4.3.2.4. Dokumenter om beskyttelses- og sikkerhedsforanstaltninger

I § 24, nr. 7-9, er dokumenter, der vedrører beskyttelsesforanstaltninger vedrørende personer, bygninger, konstruktioner, ulykkesberedskab, undersøgelse af ulykker dokumenter samt om opretholdelse af statens sikkerhed undtaget fra aktindsigt, medmindre en udlevering af oplysninger fra dokumenterne ikke prisgiver de beskyttede interesser. Skadesrekvisitten er i nr. 7 og 9 har sekretessformodning og i nr. 8 offentlighedsformodning.

4.3.2.5. Militærpapirer

Dokumenter som omhandler forsvarets og militærets forhold er omfattet af tavshedspligt, medmindre det er åbenbart at udlevering af oplysninger fra sådanne dokumenter ikke skader eller prisgiver forsvarets interesser jf. § 24 nr. 10.

4.3.2.6. Dokumenter om finans- og pengepolitik, det finansielle marked, samfundsøkonomi mv.

I § 24, nr. 11-13, opregnes dokumenter, der indeholder oplysninger om penge– og valutapolitiske forhold, finanspolitiske spørgsmål, indkomstpolitik, det finansielle marked og den samfundsøkonomiske udvikling. Disse dokumenter er undergivet sekretess og må ikke udleveres, hvis udlevering af oplysninger fra dokumenterne kan være til skade for de beskrevne interesser. Oplysninger fra dokumenterne i nr. 13 er dog generelt undtaget fra aktindsigt.

4.3.2.7. Udryddelsestruede dyr og planter

Dokumenter, der indeholder oplysninger om udryddelsestruede dyr eller plantearter eller beskyttelse af naturområder, er undtaget fra aktindsigt, hvis udlevering af oplysninger fra dokumenterne prisgiver beskyttelsen af de nævnte interesser, jf. § 24, nr. 14.

4.3.2.8 Inspektion og kontrol

I § 24, nr. 15, undtages dokumenter med oplysninger om myndigheders inspektioner eller andre overvågningshandlinger, hvis udlevering af oplysninger fra dokumenterne prisgiver overvågningen eller dens formål eller ubegrundet forvolder parten skade.

4.3.2.9. Statistik og forskning

Dokumenter som overlades til statistikmyndigheder eller til myndigheder til brug for forskning er generelt undtaget fra aktindsigt – uden hensyntagen til om en udlevering af oplysninger fra dokumenter kan have skadevirkning eller ej, jf. § 24, nr. 16.

4.3.2.10. Offentlig forretningsvirksomhed

I § 24, nr. 17 og 18, nævnes dokumenter, som vedrører det offentliges udøvelse af forretningsvirksomhed eller den offentlige arbejdsgivervirksomhed. Disse dokumenter er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering af oplysninger fra dokumenterne forvolder skade på eller strider mod de beskyttede interesser.

4.3.2.11. Dokumenter vedrørende det offentliges retssager

Dokumenter som nævnt i overskriften er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering af oplysninger fra dokumenterne strider mod offentlige eller private interesser, jf. § 24, nr. 19.

4.3.2.12. Forretningshemmeligheder vedrørende private virksomheder

Dokumenter om private erhvervsinteresser er undergivet tavshedspligt, hvis en udlevering af oplysninger fra dokumenterne medfører økonomisk skade for virksomheden og der ikke er tale om oplysninger, som har væsentlig betydning for forbrugernes sundhed, et sundt miljø eller for varetagelsen af rettigheder for personer, der er blevet påført skade, eller der er tale om oplysninger om den erhvervsdrivendes pligter og opfyldelse af disse, jf. § 24, nr. 20.

4.3.2.13. Undervisning og forskning

Dokumenter om planlægning af eller grundmateriale for eksaminer eller videnskabelig forskning samt dokumenter, der vedrører teknologisk eller tilsvarende udviklingsarbejde eller vurdering af sådant arbejde, er som udgangspunkt ikke omfattet af aktindsigt. Det samme gælder dokumenter om optagelsesprøver og andre prøver. Oplysningerne er dog offentlige for så vidt det enten er åbenbart, at udlevering af oplysninger ikke fremkalder besvær for varetagelsen af opgaven eller for den der står for opgaven eller prisgiver formålet med opgaven. jf. § 24, nr. 21 og 22.

4.3.2.14. Oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold

Dokumenter om årsindkomst, formueforhold og om andre økonomiske forhold vedrørende enkeltpersoner er undergivet tavshedspligt, uden at der er føjet et skadesrekvisit til bestemmelsen, jf. § 24, nr. 23.

4.3.2.15. Flygtninge, asylsøgere mv.

Dokumenter om disse grupper er undergivet tavshedspligt, medmindre det er åbenbart at udlevering af oplysninger ikke prisgiver de pågældendes eller deres pårørendes sikkerhed, jf. § 24, nr. 24.

4.3.2.16. Sociale klienter mv.

Dokumenter i enkeltsager hos de sociale myndigheder, beskæftigelsesmyndigheder samt dokumenter om enkeltpersoners sundhedsmæssige forhold er omfattet af tavshedspligt efter § 24, nr. 25, uden at det skal overvejes om en udlevering har skadevirkninger.

4.3.2.17. Andre følsomme oplysninger om enkeltpersoners forhold

I § 24, nr. 26 omtales dokumenter om personer der mistænkes for strafbare handlinger. I nr. 27 omtales dokumenter om personer der undergives mentalundersøgelser og lignende. Nr. 28 omhandler dokumenter og registre om lovovertrædere. Nr. 29 omhandler psykologtests, egnethedsprøver mv. i forbindelse med ansættelse eller værnepligt. Nogle af disse dokumenter er generelt undtaget fra aktindsigt, andre kun i den udstrækning en udlevering af oplysninger skønnes at være til skade for den beskyttede interesse.

4.3.2.18. Eksamenskarakterer, vidnesbyrd mv.

Forskellige dokumenter om elevers og studerendes forhold, herunder eksamensresultater, er undergivet sekretess indtil et år efter eksamen er afholdt, jf. § 24, nr. 30.

4.3.2.19. Kontaktinformation

Ifølge § 24, nr. 31, er dokumenter, der indeholder oplysninger om hemmelige telefonnumre, bopæl og lignende kontaktinformation omfattet af tavshedspligt, hvis pågældende har anmodet om, at oplysningerne holdes hemmelige og har begrundet mistanke om, at hans eller familiens sundhed eller sikkerhed kan komme i fare.

4.3.2.20. Oplysninger om personlige forhold i øvrigt.

Dokumenter om en persons politiske overbevisning, om en persons private holdninger, om en persons private livsførelse, deltagelse i foreningsvirksomhed og fritidsaktiviteter og familieliv er hemmelige. Dog er dokumenter om en persons deltagelse i politisk eller andet tillidshverv eller om kandidatur til sådanne hverv samt om en persons deltagelse i stiftelsen og registreringen af et politisk parti eller dannelsen af en velgørende forening offentlige, jf. § 24, nr. 32.

4.3.3. Begrænsninger i og undtagelser fra reglerne om tavshedspligt

Reglerne om sekretess virker som en begrænsning i retten til aktindsigt. Som det ses af fremstillingen under pkt. 4.3.2 er de fleste af reglerne om sekretess skruet således sammen, at der først beskrives nogle dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger og dernæst angives, hvilke krav, udover fortrolighed, der skal være opfyldt for, at et dokument er undergivet tavshedspligt. De er således formuleret med henblik på at virke som en undtagelse fra retten til aktindsigt.

I § 24, stk. 2, understreges det, at man ved anvendelsen af reglerne i § 24 skal efterleve retningslinjerne i § 17. Disse går blandt andet ud på, at begrænsninger i retten til aktindsigt skal bygge på saglige grunde og ikke må gå videre end påkrævet af hensyn til beskyttelsen af den interesse der ønskes værnet. Der er således et lovkrav om, at tavshedspligtsreglerne skal fortolkes indskrænkende.

I § 26 bestemmes det, at en myndighed fra et tavshedsbelagt dokument kan udlevere oplysninger, når den i hvis interesse tavshedspligten er foreskrevet giver samtykke hertil. Dette må indebære, at oplysningerne ikke længere er omfattet af tavshedspligt og at oplysningerne derfor skal bedømmes efter lovens hovedregel om offentlighed.

4.4. Behandling af ansøgninger om aktindsigt

4.4.1. Krav til ansøgningen

Ifølge § 13 skal en anmodning om aktindsigt individualiseres tilstrækkeligt præcist til, at myndigheden kan finde ud af, hvilket dokument den angår. Til brug for denne individualisering skal borgeren have vejledning ved hjælp af postlister og andre registre.

Ansøgeren behøver ikke at oplyse sin identitet eller motivere sit ønske om aktindsigt, medmindre dette er påkrævet for, at myndigheden kan vurdere, om der skal gives afslag på aktindsigt, jf. § 13, stk. 1, 2. pkt.

Angår ansøgningen dokumenter eller oplysninger som er tavshedsbelagte, og som derfor ikke uden videre kan udleveres, skal ansøgeren oplyse til hvilket formål oplysningerne skal anvendes samt give oplysning om andre omstændigheder, som myndigheden skal have kendskab til for at kunne bedømme om betingelserne for at udlevere dokumenterne er opfyldt. Ansøgeren skal endvidere efter behov meddele, hvorledes oplysninger vil blive beskyttet, jf. § 13, stk. 2.

4.4.2. Kompetence

Den myndighed, der er i besiddelse af dokumentet træffer afgørelse om aktindsigt, jf. § 14. Beslutningen træffes af den ansatte som myndigheden specielt har udpeget til at tage sig af aktindsigt eller af den ansatte som oplysningen i øvrigt hører under, jf. § 14, stk. 2.

Hvis ansøgningen drejer sig om et dokument, som er oprettet af en anden myndighed eller angår en sag som behandles af en anden myndighed, kan den myndighed, der har modtaget ansøgningen beslutte at videregive ansøgningen til den anden myndighed, jf. § 15, stk. 1. En sag kan ligeledes videregives, hvis ansøgningen angår oplysninger som en anden myndighed fører et alment tilgængeligt register over, jf. § 15, stk. 2.

Der skal ske videregivelse hvis ansøgningen angår et klassificeret dokument som er oprettet af en anden myndighed end den der er ansøgt om aktindsigt hos, jf. § 15 stk. 3.

4.4.3. Behandling af ansøgningen

Hvis en tjenestemand eller en anden, der skal træffe afgørelse om aktindsigt, nægter at imødekomme en anmodning om udlevering af oplysninger, skal han meddele, hvad nægtelsen beror på, give oplysninger om retten til at få sagen forelagt for myndigheden til afgørelse, spørge om ansøgeren ønsker at få sagen henskudt til myndigheden til afgørelse samt give oplysning om de afgifter som skal betales i anledning af behandlingen, jf. § 14, stk. 3.

Ansøgningen skal behandles uden forsinkelse og skal afgøres så hurtigt som muligt dog senest inden 2 uger efter modtagelse af ansøgningen. Er der tale om en omfattende eller indviklet sag forlænges fristen til en måned, jf. § 14, stk. 3.

4.4.4. Gennemførelse af aktindsigt

Aktindsigt kan gennemføres ved mundtlig meddelelse, gennemsyn på stedet, kopiering, aflytning eller udlevering af kopi eller afskrift. Hovedreglen er, at myndigheden skal gennemføre aktindsigt på den måde ansøgeren beder om. Dette gælder dog ikke, hvis det medfører urimeligt besvær på grund af antallet af dokumenter, vanskelig kopiering eller en anden tilsvarende årsag, jf. § 16, stk. 1.

Offentlige oplysninger i et edb baseret afgørelsesregister har borgeren ret til at få kopi af i form af en teknisk optagelse eller i elektronisk form, medmindre særlige grunde taler for noget andet. Fra andre dokumenter kan myndigheden træffe afgørelse om at udlevere oplysningerne på samme måde som fra afgørelsesregistre, jf. § 16, stk. 2.

Personoplysninger kan udleveres i elektronisk form fra et personregister, hvis modtageren har ret til at registrere og behandle sådanne oplysninger. Udlevering med henblik på direkte markedsføring kræver dog samtykke fra den registrerede, jf. § 16, stk. 3.

Der er nogle ret indviklede regler om betaling for kopier, prints og for at finde oplysninger frem. Reglerne findes i § 34, som blev ændret i 2005, fordi den tidligere mere kortfattede bestemmelse havde givet anledning til meget uensartet praksis.

4.5. Pligt til at fremme og udvikle retten til information

Loven pålægger i kapitel 5 myndighederne en række pligter, der har det overordnede formål at skabe gode rammer for borgernes mulighed for at få aktindsigt samt at sikre, at oplysningerne bliver nyttiggjort til glæde for samfundet som helhed. Den bærende ide bag disse regler er, at myndighederne skal betragte sit informationsmateriale som en helhed og tage vare på den enkelte information i hele dens livscyklus.

4.5.1. Når en myndighed træffer beslutning om aktindsigt skal den påse, at mulighederne for at få information om dens virksomhed ikke begrænses uden saglig og lovlig grund og ikke i videre udstrækning, end hvad der er nødvendigt af hensyn til den interesse som skal beskyttes og for at ansøgerens interesse i at få informationerne tilgodeses, jf. § 17, stk. 1.

Ved anvendelse af tavshedspligtsbestemmelserne skal myndigheden være opmærksom på om meddelelse af aktindsigt har skadevirkninger i strid med det skadesrekvisit, der er knyttet til den pågældende bestemmelse, jf. § 17, stk. 2.

Ved vurdering af om oplysninger, som almenheden ikke har adgang til, kan udleveres, skal det sikres, at modtageren har tavshedspligt efter loven, og at oplysningerne kun udleveres til private, hvis der er tungtvejende almene grunde hertil, jf. § 17, stk. 3.

Myndighederne har endvidere i medfør af § 17 en generel pligt til at fortolke undtagelsesbestemmelserne indskrænkende samt til at være opmærksom på muligheden for at give meroffentlighed.

4.5.2. For at sikre en effektiv og smidig administration af retten til aktindsigt skal myndighederne sørge for, at dokumenter og datasystemer og oplysningerne i dem er tilgængelige, anvendelige, beskyttede og integrerede.

Der skal således føres journal over sagerne og datasystemer skal være beskrevet. Sagsgangen skal tilrettelægges med henblik på mulighederne for at give aktindsigt. Når nye datasystemer tages i brug eller der forberedes forvaltningsreformer skal myndigheder redegøre for, hvilke konsekvenser ændringer får for offentlighedsordningen og vedtage nødvendige foranstaltninger for at betrygge retten til information. Myndighederne skal endvidere påse, at de ansatte har den fornødne viden om, hvilke oplysninger og dokumenter der er undergivet offentlighed samt sørge for, at regler der sigter på at skabe god informationsbehandling efterleves, jf. § 18, stk. 1.

Med hjemmel i § 18, stk. 2, har statsrådet i en forordning af 19. november 1999 fastsat mere indgående regler om pligten for myndighederne til at gennemføre god informationshåndtering. I forordningen er der blandt andet fastsat regler om fysisk og teknisk sikring af dokumenter og oplysninger, journalens indretning og indholdet af postlisten samt om beskrivelsen af datasystemer. Ifølge § 7 i forordningen skal journalen og postlisten mv. være tilgængelig for almenheden i ”myndighedernes journalkontor eller andre steder hvor almenheden betjenes”.

Der er endvidere pligt for forvaltningen til at lave kommunikationsplaner, sørge for at offentlige datasystemer kan samarbejde samt deltage i kundeservicesystemer.

4.5.3. Myndighederne har i medfør af lovens § 19 pligt til at udarbejde dokumenter, af hvilke det fremgår at ny lovgivning er på vej samt at planer, udredninger og afgørelser vedrørende alment betydningsfulde spørgsmål er under forberedelse. Der er endvidere pligt til på anmodning at informere om, hvor langt behandlingen af sådanne sager er kommet, om foreliggende alternativer samt bedømmelsen af deres konsekvenser samt om borgernes muligheder for at påvirke sagen, jf. § 19, stk. 2.

4.5.4. Offentlighedsordningen er blevet udbygget med pligter for myndighederne til på eget initiativ at informere borgerne. Der er således efter § 20 en generel forpligtelse for myndighederne til at informere om praksis, lave statistik, beskrive samfundsudviklingen indenfor forvaltningsområdet, lave håndbøger, informere borgerne om deres rettigheder samt sørge for at almenvigtige dokumenter bliver tilgængelige på biblioteker, i almene datanet eller lignende, jf. § 20.

Digitalt behandlet materiale skal endvidere på anmodning sammenstilles og udleveres under forudsætning af, at det kan ske med respekt af tavshedspligten og beskyttelse af personoplysninger, jf. § 21.

4.6. Klagemuligheder

Myndighedernes afgørelser om aktindsigt kan indbringes for forvaltningsdomstolene og Högsta Forvaltningsdomstolen, mens sagsbehandlingsspørgsmål kan påklages til justitieombudsmannen eller justitiekansleren. I løbet af de første tre år efter lovens ikrafttræden behandlede Högsta Forvaltningsdomstolen 90 sager og de to ombudsmandsinstitutioner behandlede tilsammen 25 sager.

4.7. Den danske og den finske ordning

Offentlighedsprincippet er i Finland grundlovsfæstet, men de nærmere regler om princippets indhold er som i Danmark reguleret ved lov.

Den finske lov gælder for alle offentlige myndigheder, herunder domstolene og Folketinget, og ikke som den danske lov kun for forvaltningsmyndighederne. Derudover gælder den finske lov efter sit eget indhold for private som foretager myndighedsudøvelse.

Den danske lov indeholder ikke, som den finske, regler om, hvorledes oplysninger skal opbevares og systematiseres.

Den finske lov pålægger myndighederne pligt til at fremme offentlighedsprincippet samt til at have en proaktiv informationspolitik.

Interne dokumenter er i den finske lov generelt undtaget fra aktindsigt. Det ser dog ud til, at selve begrebet interne dokumenter er snævrere i finsk ret end i dansk. Der er samtidig nogle modifikationer fra reglen om, at internt materiale kan undtages fra aktindsigt, som gør det vanskeligt at vurdere den reelle forskel på den danske og finske ordning.

Begrænsninger i retten til aktindsigt er i Finland formuleret som bestemmelser om tavshedspligt. Bedømt efter ordlyden er der færre begrænsninger i den finske lov end i den danske. Navnlig synes hensynet til offentlige interesser at være nedtonet i finsk ret i forhold til dansk ret.

Afslag på aktindsigt prøves i Finland af forvaltningsdomstolene og til dels af justitieombudsmannen og justitiekansleren. I Danmark sker prøvelsen gennem rekurs, ombudsmanden og de almindelige domstole.

5. UK

5.1. Regelgrundlaget

Reglerne om offentlighed i forvaltningen findes i Freedom of Information Act 2000. Reglerne er først trådt i kraft i deres helhed 1. januar 2005. Loven afløser en lov om offentlige dokumenter, som indeholdt regler om arkiver og adgang til arkiverede dokumenter samt Code of Practice on Access to Government Information (Cirkulære om god skik med hensyn til indsigt i statslig information).

UK har ingen skreven forfatning og følgelig heller ikke grundlovsbestemmelser om aktindsigt. Om aktindsigt anses for en del af den uskrevne forfatning er usikkert.

Loven indeholder 88 ordrige praragraffer samt bilag med nærmere præcisering af, hvilke myndigheder loven gælder for.

Der er oprettet et særligt embede – Information Commissioners Office – som har kontrolopgaver i forhold til loven. Denne myndighed har også kompetence vedrørende lov om aktindsigt i miljøoplysninger samt regler om databeskyttelse. Endvidere er der oprettet en særlig klageinstans – The Tribunal.

Skotland har sin egen Freedom of Information Act og sin egen Information Commissioner.

5.2. Retten til aktindsigt

5.2.1. Hvem har ret til aktindsigt?

Ifølge loven tilkommer retten til aktindsigt ”any person”, hvilket i forarbejderne forstås som alle både enkeltpersoner og juridiske personer (section 1). Retten tilkommer både britiske statsborgere og udlændinge og gælder uanset om ansøgeren har bopæl i UK.

Der stilles ikke krav om retlig interesse i at få aktindsigt. En myndighed er dog ikke forpligtet til at imødekomme urimelige ansøgninger, jf. section 14. Urimelige ansøgninger er ifølge bestemmelsen dels

ansøgninger, der er udtryk for unødig trætte, dels ansøgninger om at få oplysninger, som allerede er blevet udleveret til den pågældende.

En ansøgning om aktindsigt kan være mundtlig eller skriftlig. Den skal indeholde en sådan identifikation af det ønskede materiale, som er nødvendig for, at myndigheden kan finde frem til oplysningerne. Myndigheden er berettiget til at bede om yderligere specifikation af hvilke dokumenter ansøgningen omhandler og er ikke forpligtet til at træffe afgørelse før end en sådan anmodning er imødekommet af ansøgeren, jf. section 1, 3.

5.2.2. Hvilke organer er omfattet?

Pligten til at give aktindsigt påhviler offentlige myndigheder. Den nærmere afgrænsning af dette begreb fremgår af section 3. I denne bestemmelse henvises til et bilag, hvori en lang række myndigheder er nævnt samt til organer som ved administrativ beslutning er inddraget under loven. Endvidere omfatter loven offentligt ejede selskaber.

Listen over myndigheder kan ændres af vedkommende minister. Afgrænsningen omfatter stort set alle offentlige myndigheder, både centrale, regionale og lokale. Loven gælder uanset om der er tale om forvaltningsmyndigheder, lovgivende myndigheder eller domstole.

I en vis udstrækning kan loven ved ministerbeslutning udstrækkes til at omfatte private der udfører offentlige opgaver, jf. section 5.

5.2.3. Hvilke dokumenter?

Den engelske lov anvender ikke udtrykket ”dokumenter”, men taler i stedet om ”information held by public authorities”. Så vidt ses anvendes udtrykket på samme måde som udtrykket ”dokumenter ” i den danske lov. Oplysninger, der findes i dokumenter eller på andre medier, er omfattet af retten til aktindsigt. Retten til indsigt omfatter derimod ikke oplysninger, som endnu ikke er tilvejebragt, jf. section 1, 4, b

Det er kun dokumenter, der vedrører myndighedens opgaver, der er omfattet. En ministers private brevveksling med sin valgkreds falder uden for, selv om brevene opbevares i ministeriet. Omvendt gælder loven for dokumenter vedrørende offentlige myndigheders sager uanset om de opbevares hos private.

5.2.4. Hvad omfatter retten til information?

Retten til at modtage informationer omfatter dels ret til at få skriftlig oplysning om, hvorvidt myndigheden ligger inde med oplysninger som specificeret i anmodningen dels ret til at få oplysningerne udleveret, jf. section 1, 1.

Myndighedernes pligt til at svare på, om der foreligger oplysninger kaldes i loven ”the duty to confirm or deny”. Det er i lovens undtagelsesbestemmelser udtrykkeligt anført om undtagelsen både omfatter pligten til at oplyse, om der foreligger oplysninger og pligten til at udlevere oplysninger. Flere undtagelsesbestemmelser begrænser kun retten til at få oplysningerne udleveret.

5.3. Undtagelser fra eller begrænsninger i retten til aktindsigt

Loven opererer med to typer af undtagelser. Nogle oplysninger er ”excempt information”, hvilket indebærer at de efter deres art er undtaget fra aktindsigt. Andre oplysninger kan undtages efter en konkret vurdering af om en udlevering af oplysningerne vil have skadevirkninger. Hvis en oplysning er generelt

undtaget fra aktindsigt er der i almindelighed heller ikke pligt for myndigheden til at oplyse om oplysningen eksisterer.

5.3.1. Oplysninger som er tilgængelige på anden måde end ved aktindsigt

Retten til aktindsigt gælder ikke informationer, som er tilgængelige efter andre regler end offentlighedsloven. Oplysninger, som er offentliggjort i bøger, pjecer, eller i attester, som er tilgængelige i henhold til anden lovgivning er således generelt undtaget fra aktindsigt, jf. section 21. Oplysninger anses for tilgængelige, selv om der skal betales for adgangen. Informationer, som er offentliggjort i henhold til myndighedens handlingsplan anses for tilgængelige, og er dermed undtaget fra aktindsigt.

Det nævnes ikke i teksten, men det må antages, at oplysninger på en myndigheds hjemmeside er undtaget fra aktindsigt.

Også oplysninger, som foreligger hos myndigheden, og som påtænkes at blive offentliggjort, er undtaget fra aktindsigt, jf. section 22. Det kræves dog, at det er rimeligt, at oplysningerne ikke udleveres før end det planlagte tidspunkt for offentliggørelse. Denne undtagelse omfatter resultater af undersøgelsesprojekter og statistisk materiale, som offentliggøres på bestemte tidspunkter f.eks. kvartalsvis. Hvis myndigheden i sin handlingsplan har oplyst, at der vil ske offentliggørelse af oplysninger med bestemte intervaller og på bestemte tidspunkter, anses det for rimeligt, at oplysningerne ikke udleveres før disse tidspunkter.

Undtagelsen gælder som hovedregel kun retten til at få oplysningerne udleveret, mens retten til at modtage oplysning om hvorvidt oplysningerne foreligger fortsat eksisterer. Myndigheden kan dog undlade at oplyse herom, hvis en sådan oplysning vil afdække forhold som det er rimeligt at tilbageholde indtil oplysningen offentliggøres.

5.3.2. Oplysninger der undtages af hensyn til den nationale sikkerhed og forsvar

Ifølge section 23 er oplysninger, som en anden myndighed har modtaget direkte eller indirekte fra nogle specificerede myndigheder, undtaget fra aktindsigt. Dette gælder også oplysninger, der angår de pågældende myndigheder. Blandt de opregnede myndigheder er efterretningstjenesterne, nogle særlige undersøgelsesorganer og det militære hovedkvarter. Disse oplysninger er efter deres art undtaget fra aktindsigt.

Andre oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis hensynet til den nationale sikkerhed kræver det, jf. section 24.

Vedkommende minister kan udstede et certifikat, der dokumenterer, at der er tale om oplysninger, der er omfattet af section 23 og 24. En sådan klassificering skaber en formodning for, at oplysningen er undtaget fra indsigt. Certificeringen kan påklages til The Information Tribunal.

Hvis en udlevering af oplysninger er eller kan være til skade for forsvaret af de britiske øer og kolonier er de undtaget fra aktindsigt, jf. section 26.

Pligten til at oplyse borgeren om, at de her nævnte oplysninger findes, gælder ikke, hvis en sådan oplysning ville afsløre oplysninger som i henhold til reglerne er undtaget fra aktindsigt.

5.3.3. Udenrigspolitiske interesser

Hvis en udlevering af oplysninger kan belaste forholdet mellem UK og andre stater, internationale organisationer eller internationale domstole eller være til skade for UK's udenlandske interesser er de

pågældende oplysninger undtaget fra aktindsigt. Ligeledes er fortrolige oplysninger, der er modtaget fra en anden stat, international organisation eller international domstol undtaget fra aktindsigt, jf. section 27.

Oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering vil eller sandsynligvis vil skade forholdet mellem en administration i UK og en hvilken som helst anden tilsvarende administration, jf. section 28.

Der er ikke pligt til at oplyse om oplysningerne findes, hvis en sådan oplysning vil skade de interesser bestemmelsen i øvrigt beskytter.

5.3.4. Det offentliges økonomiske interesser

Hvis en udlevering af oplysninger kan skade UK's økonomiske eller finansielle interesser, er oplysningerne undtaget fra aktindsigt. Og pligten til at oplyse om oplysningerne findes gælder ikke, hvis en sådan meddelelse kan skade de pågældende interesser, jf. section 29.

5.3.5. Oplysninger i straffesager mv.

Oplysninger, der er tilvejebragt som et led i strafferetlig efterforskning samt en række andre undersøgelsestyper, er efter deres art undtaget fra aktindsigt, jf. section 30. Pligten til at oplyse om oplysningerne findes, gælder ikke hvis oplysningen kan undtages efter section 30.

Oplysninger, som ikke er omfattet af section 30, er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering af oplysningerne vil være til skade for forebyggelse og opklaring af forbrydelser, retshåndhævelse, forskellige kontrolforanstaltninger eller opretholdelse af ro og orden i fængsler. Pligten til at give oplysning om, hvorvidt oplysninger findes, gælder ikke for så vidt en sådan meddelelse vil skade de beskyttede interesser, jf. section 31.

5.3.6. Oplysninger hos domstolene mv.

Section 32 undtager generelt oplysninger i dokumenter hos domstole eller dokumenter, som er udarbejdet til brug for retssager. Pligten til at oplyse, om oplysningerne findes, gælder ikke i forhold til denne type oplysninger.

5.3.7. Oplysninger om revision

Oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering er til skade for det offentliges revisionsundersøgelser. Pligten til at meddele om oplysningerne findes, gælder ikke, hvis en sådan meddelelse er til skade for den beskyttede interesse, jf. section 33.

5.3.8. Beskyttelse af den politiske beslutningsproces

Oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis det er påkrævet for at beskytte parlamentets privilegier jf. section 34. I samme udstrækning er pligten til at give meddelelse om, hvorvidt oplysningerne findes, ophævet. Formændene for de to kamre kan udstede certifikater om, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen.

Oplysninger hos departementer eller Parlamentet i Wales er efter deres art undtaget fra aktindsigt, hvis de angår udarbejdelse eller udvikling af regeringspolitik, ministeriel kommunikation, rådgivning fra lovkontorer eller fra et privat ministerielt kontor, jf. section 35.

Denne vidtgående beskyttelse af den politiske beslutningsproces gælder kun i begrænset udstrækning statistiske oplysninger, der er brugt som baggrund for en politisk beslutning, jf. section 35, 2.

Ved vurderingen af om oplysninger bør undtages efter section 35, skal der tages hensyn til den særlige offentlige interesse i at få udleveret de faktuelle oplysninger, som har været anvendt eller har været påtænkt anvendt som grundlag for den politiske beslutning, jf. section 35, 4.

Oplysninger, som ikke er undtaget fra aktindsigt i henhold til section 35, samt oplysninger som findes hos andre offentlige myndigheder, er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering efter en rimelig vurdering foretaget af en sagkyndig person vil være skadelig for varetagelsen af en række opregnede offentlige administrative interesser, jf. section 36.

Pligten til at oplyse om oplysninger findes, gælder ikke for oplysninger, der kan undtages efter section 34, 35 og 36.

5.3.9. Brevveksling med Dronningen og den kongelige familie

Oplysninger er efter deres art undtaget fra aktindsigt, hvis de vedrører kommunikation med dronningen eller andre medlemmer af den kongelige familie. Heller ikke oplysninger om tildeling af ordener er omfattet af aktindsigt, jf. section 37.

Der er ikke pligt til at oplyse om sådanne oplysninger findes eller ej.

5.3.10. Helbredsoplysninger mv.

Oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering af dem vil bringe enkeltpersoners fysiske eller psykiske sundhed eller sikkerhed i fare jf. section 38. Der er ikke pligt til at give oplysning om, hvorvidt sådanne oplysninger findes, hvis en sådan meddelelses er til fare for de beskyttede interesser.

5.3.11. Miljøoplysninger

Miljøoplysninger som myndigheder er forpligtet til at gøre offentligt tilgængelige i henhold til internationale forpligtelser er undtaget både fra aktindsigt og fra pligten til at meddele om oplysninger findes, jf. section 40.

5.3.12. Oplysninger om den aktindsigtssøgendes personlige forhold

Personlige oplysninger om den aktindsigtssøgendes forhold er efter deres art undtaget fra aktindsigt jf. section 40, 1. Endvidere er andre oplysninger undtaget, hvis de udgør persondata, der er omfattet af persondataloven og en udlevering vil være i strid med principper om databeskyttelse eller section 10 i persondataloven. Indsigt i sådanne oplysninger må i stedet søges efter persondataloven.

Pligten til at fortælle om oplysningerne findes gælder heller ikke.

5.3.13. Oplysninger modtaget i fortrolighed

Oplysninger som myndigheden har modtaget fra private eller andre myndigheder i fortrolighed er undtaget fra aktindsigt for så vidt en udlevering vil være en krænkelse af denne fortrolighed, jf. section 41.

Der er ikke pligt til at oplyse om sådanne oplysninger findes for så vidt en sådan meddelelse vil krænke fortroligheden.

5.3.14. Hensyn til juridiske privilegier

Efter section 42 er oplysninger, som er omfattet af professionelle juridiske privilegier efter deres art undtaget fra aktindsigt.

5.3.15. Forretningsinteresser

Forretningshemmeligheder er efter deres art undtaget fra aktindsigt. Andre oplysninger er undtaget fra aktindsigt, hvis en udlevering kan være til skade for forretningsmæssige interesser, herunder også den pågældende myndigheds egne kommercielle interesser, jf. section 43.

5.3.16. Oplysninger undtaget efter anden lovgivning

Oplysninger som der i anden lovgivning er forbud mod at udlevere, er undtaget fra aktindsigt, jf. section 53. Hvis en oplysning om, at oplysninger af denne art findes i sig selv vil være uforenelig med de pågældende regler gælder denne forpligtelse heller ikke.

5.4. Behandling af ansøgninger om aktindsigt

5.4.1. Kompetence

Kompetencen til at træffe afgørelse henhører under den myndighed, som modtager ansøgningen. Angår ansøgningen dokumenter hos en anden myndighed skal ansøgningen videresendes til denne.

5.4.2. Afgørelse af aktindsigt

Myndigheden skal give ansøgeren besked om, hvorvidt der vil blive opkrævet gebyr for udlevering af dokumenter, jf. section 9.

Afgørelsen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse hvis der gives afslag, jf. section 17. Afgørelsen skal træffes straks og ikke senere end 20 arbejdsdage efter modtagelsen af anmodningen, jf. section 10. Hvis der kræves gebyr skal dette være betalt inden der træffes afgørelse og fristen, indenfor hvilken afgørelsen skal træffes, suspenderes indtil betaling er sket, jf. section 10. Hvis sagen trækker ud skal der gives underretning herom, jf. section 1,2.

Myndigheden har pligt til at vejlede borgere der har ansøgt eller planlægger at ansøge om aktindsigt, jf section 16. Vedkommende minister fastsætter nærmere regler om denne vejledningspligt.

5.4.3. Klage

Borgere, der har bedt om aktindsigt, har ret til at klage til The Information Commissioner over, at loven er blevet tilsidesat, jf. section 50.

Det er en betingelse for at klage, at den pågældende har udnyttet sine normale klagemuligheder, at klagen indgives inden for rimelig tid, at klagen ikke er chikanøs, samt at den ikke er tilbagekaldt.

Hvis klagen afvises skal The Commissioner oplyse grunden hertil. Hvis The Commissioner mener, at loven er tilsidesat, skal han angive, hvilke skridt myndigheden skal tage for at rette fejlen, og hvor hurtigt dette skal ske.

Hvis en myndighed ikke retter sig efter afgørelser fra The Commissioner, kan denne indbringe sagen for landsretten (The High Court), jf. section 54. Landsretten kan undersøge sagen nærmere og tage stilling til om myndighedens handlemåde er udtryk for ”foragt for retten ”.

Afgørelser fra The Commissioner kan påklages til The Information Tribunal, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. section 59.

Udstedelser af certifikater om, at oplysninger er undtaget fra aktindsigt kan indbringes for The Tribunal af The Commissioner eller af de berørte parter, jf. section 60.

5.5. Gennemførelse af aktindsigt

Loven forudsætter, at aktindsigt gives ved udlevering af kopier af dokumenter, ved gennemsyn på stedet eller afskrift eller sammenfatning af de ønskede oplysninger, jf. section 11. Myndigheden skal så vidt muligt imødekomme ansøgerens ønsker med hensyn til, hvorledes aktindsigten gennemføres. Myndigheden har pligt til at give en begrundelse, hvis ansøgerens ønsker ikke imødekommes.

5.6. Pligt til at fremme offentlighedsprincippet

The Information Commissioner har pligt til generelt at påse, at myndighederne arbejder proaktivt omkring offentliggørelse af informationer samt til selv at medvirke til en udbredelse af offentlighedsprincippet, jf. section 47-49.

Alle offentlige myndigheder har pligt til at udarbejde og følge en handlingsplan vedrørende offentliggørelse af informationer. Planen skal godkendes af The Information Commissioner, jf. section 19-20. Der er hjemmel til, at informationskommissæren udarbejder eller godkender standardplaner for bestemte myndighedstyper.

Materiale, der offentliggøres i overensstemmelse med handlingsplanen, er undtaget fra aktindsigt, jf. section 21.

Det er strafbart at ændre, slette, destruere eller skjule dokumenter med henblik på at hindre, at dokumentet udleveres som et led i aktindsigt. Overtrædelser straffes med bøde, jf. section 77.

5.7. Den engelske og den danske ordning

Den engelske lov er væsentligt mere detaljeret end den danske.

I den engelske lov tales om "oplysninger" som genstand for aktindsigt og ikke om dokumenter. Denne forskel synes dog at være af formel karakter, idet den engelske lov forudsætter, at oplysningerne findes på papir eller andre faste medier.

Retten til indsigt omfatter i den engelske lov både ret til at få oplysning om, hvorvidt oplysninger findes samt til at få indsigt i oplysningerne.

Den engelske lov pålægger myndighederne generelt at fremme offentlighedsprincippet.

Begrænsningerne i retten til aktindsigt er videregående i den engelske lov end i den danske. Især er oplysninger vedrørende den politiske beslutningsproces i meget vid udstrækning undtaget fra aktindsigt.

Der er ikke et lovfæstet meroffentlighedsprincip i den engelske lov.

Der er oprettet særlige kontrolorganer i den engelske lov, ligesom denne lov indeholder regler om håndhævelse af loven.

Den engelske lov fortrænges generelt af anden lovgivning om indsigt og gælder ikke, hvis borgerne har rimelig adgang til oplysningerne på anden måde.

6. USA

6.1. Retsgrundlaget

Den første lov om dokumentoffentlighed i USA blev vedtaget i 1966, The Freedom of Information Act (FOIA). Loven er blevet ændret flere gange siden, blandt andet i 1996 ved vedtagelsen af Electronic Freedom of Information Act. Loven skal ses i sammenhæng med The Privacy Act of 1974, som giver ret til egenaccess for enkeltpersoner om oplysninger om egne forhold. FOIA afløste en forvaltningslov fra 1946, som indeholdt en vis pligt for myndighederne til at offentliggøre principielle afgørelser og administrative regler samt til at udlevere oplysninger til borgere som havde retlig interesse i oplysningerne.

FOIA omfatter kun de federale myndigheder. I delstaterne er der også regler om dokumentoffentlighed. Nogle af disse delstatslove går helt tilbage til det 19. århundrede - den første vedtoges i 1848 i Wisconsin.

I det følgende omtales kun The Freedom of Information Act.

Loven findes som § 552 i det store lovværk, US Code. Den er forholdsvis kortfattet – har 12 paragraffer som hver er opdelt i underparagraffer. Loven afgrænser retten til aktindsigt ved brede og rummelige formuleringer, men har mange meget detaljerede regler om, hvorledes ansøgninger skal behandles og om mulighederne for at klage.

Udover ret til at ansøge om aktindsigt indeholder loven forpligtelser for myndighederne til at offentliggøre dokumenter eller gøre dem offentligt tilgængelige. Myndighederne har desuden pligt til informere offentligheden om, hvorledes loven bliver administreret samt vejlede borgerne om forhold der kan gøre det lettere at ansøge om aktindsigt.

6.2. Retten til aktindsigt

Ifølge FOIA § 3 A har enhver (any person) uanset alder, bopæl og statsborgerskab, adgang til at anmode om indsigt i dokumenter hos de myndigheder loven omfatter.

Loven gælder for alle federale myndigheder og organer der varetager federale opgaver. Domstolene, Kongressen og Præsidentens stab i det Hvide Hus er ikke omfattet af reglerne.

Retten omfatter dokumenter (records). I 1996 blev det præciseret, at retten omfatter både papirdokumenter og digitale dokumenter. Der er dog ikke ret til aktindsigt i dokumenter som myndighederne har offentliggjort som følge af pligten i lovens artikel a) §§ 1 og 2 til at gøre dokumenter offentligt tilgængelige.

Ansøgninger om aktindsigt skal indeholde en rimelig beskrivelse af de dokumenter, der ønskes indsigt i (artikel a) § 3).

Myndighederne skal træffe afgørelse inden 20 hverdage efter modtagelsen af ansøgningen og skal straks derpå meddele ansøgeren afgørelsen. I hastesager er fristen 10 dage. Afgørelsen skal ledsages af en begrundelse og indeholde oplysning om klagemuligheder (artikel a) § 6). Fristen kan forlænges, hvis der foreligger særlige omstændigheder som er nærmere beskrevet i bestemmelsen.

Hvis der sker forlængelse af fristen skal ansøgeren have mulighed for at begrænse sin ansøgning med henblik på, at den normale frist kan overholdes. Det er udtrykkeligt bestemt, at det ikke kan betragtes som en særlig omstændighed, hvis en sag trækker ud på grund af forudsigeligt arbejdspres hos myndigheden, medmindre myndigheden kan påvise, at der sker en reduktion i sagsrestancen.

6.3. Undtagelser og begrænsninger i retten til aktindsigt

Ifølge artikel b) i FOIA er retten til aktindsigt begrænset af hensyn til en lang række offentlige eller private interesser.

Dokumenter, der er klassificeret af forsvars- eller udenrigspolitiske grunde, er således undtaget (nr. 1) Det samme gælder forhold vedrørende interne personale regler eller praksis (nr. 2), særlige tavshedsregler udenfor FOIA (nr. 3), forretningshemmeligheder (nr. 4), interne dokumenter (nr. 5), hensynet til enkeltpersoners privatliv (nr. 6), dokumenter eller oplysninger vedrørende retshåndhævelse hvis en udlevering vil skade offentlige eller private interesser (nr. 6), forhold der relaterer sig til tilsyn med finansielle institutioner (nr. 7) og oplysninger om oliekilder (nr. 8).

Det er kun de oplysninger, der er omfattet af fortrolighedshensynene, der kan holdes tilbage. Normalt skal det oplyses, at der er tilbageholdt oplysninger, og hvis det er teknisk muligt skal det markeres, hvor der er slettet oplysninger.

I straffesager er der adgang til at afslå aktindsigt i sagen som helhed indtil aktindsigt ikke kan antages at skade efterforskningen (artikel c).

6.4. Gennemførelse af aktindsigt

Dokumenter skal udleveres i den form eller i det format, ansøgeren ønsker, hvis det på en enkel måde lader sig gøre at fremstille dokumentet på den ønskede måde. Myndighederne har pligt til at opbevare dokumenter i en form eller i et format så ønsker om at få udleveret dokumenter på en bestemt måde bliver tilgodeset (artikel a) § 3 B).

Myndighederne skal udfolde rimelige bestræbelser på at søge efter oplysninger, der ligger i digital form, medmindre sådanne bestræbelser udgør et væsentligt indgreb i myndighedens informationssystem (artikel a) § 3 C).

Der kan opkræves gebyr i overensstemmelse med administrativt fastsatte retningslinjer (artikel a) § 4). Der kan dog ikke opkræves gebyr, hvis udleveringen af oplysninger sker til varetagelse af offentlige interesser, eller hvis opkrævningen af gebyr påfører administrative omkostninger, der er højere end gebyret. Der kan ikke opkræves gebyr for de første to timers søgetid eller for de første hundrede kopier af dokumenter. Gebyr kan opkræves på forhånd, hvis ansøgeren tidligere har undladt at betale gebyr, eller hvis gebyret er højere end 250 dollars.

Afslag på aktindsigt og forsinkelser kan indbringes for domstolene. Der kan rejses disciplinærsager mod ansatte som er ansvarlige for uberettiget tilbageholdelse af dokumenter (artikel a) § 4). Undladelse af at efterleve en dom om udlevering af akter kan straffes som foragt for retten.

6.5. Pligt til at informere om lovens administration

I artikel e) er der pålagt myndighederne en pligt til årligt at udarbejde rapporter om antallet af afslag på aktindsigt, klager over afslag, en liste over bestemmelser, myndigheden mener at kunne tilbageholde oplysninger efter, den gennemsnitlige behandlingstid, antallet af uafsluttede sager, antallet af ansøgninger, det samlede beløb der er opkrævet i gebyr, antallet af årsværk som er beskæftiget med aktindsigtssager og en opgørelse over omkostningerne ved at ekspedere sagerne.

Rapporten skal indsendes til justitsministeren og skal offentliggøres. Offentliggørelsen skal ske elektronisk. Justitsministeren skal ligeledes offentliggøre hver enkelt rapport elektronisk. Justitsministeren skal

lave en årlig rapport på grundlag af de indsendte rapporter med oplysning blandt andet om de tiltag, der er gjort for at sikre overholdelse af reglerne.

Hver enkelt myndighed skal udarbejde og offentliggøre en vejledning til brug for ansøgning om aktindsigt. Vejledningen skal blandt andet indeholde et indeks over alle væsentlige informationssystemer og en beskrivelse af journalens opbygning.

Ved ændringen i 1996 fik myndighederne endvidere pligt til at gøre en række oplysninger tilgængelige for offentligheden gennem elektroniske "læserum". Justitsministeriet har udsendt retningslinjer om, at dokumenter, som der er søgt aktindsigt i tre gange, skal offentliggøres elektronisk.

6.6. Særregler

Retten til aktindsigt er begrænset ved et stort antal særlige lovbestemmelser, hvis antal er øget kraftigt efter terrorangrebet den 11. september 2001.

6.7. Den amerikanske og den danske ordning

Traditionen for dokumentoffentlighed er længere i USA end i Danmark.

Den amerikanske lov regulerer direkte digitale dokumenter.

De federale amerikanske myndigheder har en videregående pligt end danske myndigheder til at optræde proaktivt.

FOIA indeholder flere og mere detaljerede regler om sagsbehandling af ansøgninger om aktindsigt end den danske.

Klage over afslag skal i USA indbringes for domstolene mens der i Danmark er mulighed for først at benytte administrativ rekurs og klage til ombudsmanden.

Der er flere speciallove som begrænser retten til aktindsigt i USA end i Danmark.

7. Tendenser i udenlandske love om aktindsigt.

Som et supplement til gennemgangen ovenfor af lovene i forskellige lande omtales i dette afsnit nogle tendenser i de mange andre love om aktindsigt. Formålet med denne gennemgang er dels at fremdrage forhold, som ikke findes i de beskrevne regelsæt, dels at påvise nogle fælles træk i udviklingen.

7.1. Forfatningsmæssig beskyttelse af retten til aktindsigt

I en del lande udover Sverige, Finland og Norge er retten til aktindsigt beskyttet i forfatningen. Det er tilfældet i Polen, Bulgarien, Colombia, Frankrig, Georgien, Ungarn, Indien, Israel, Sydkorea, Litauen, Canada, Moldavien, New Zealand, Pakistan, Peru, Rumænien, Serbien, Sydafrika, Thailand og Uganda.

Også i Filippinerne er retten til aktindsigt beskyttet af forfatningen. Allerede i 1948 slog Højesteret fast, at retten gjaldt som et princip. Princippet håndhæves ved domstolene selvom der ikke er gennemført en egentlig offentlighedslov.

7.2. Lovens anvendelsesområde

I en del lande omfatter adgangen til aktindsigt ikke kun offentlige myndigheder, men er udstrakt til generelt at gælde for private virksomheder eller nogle nærmere definerede private juridiske personer. Sådan er

reglerne afgrænset i blandt andet Sydafrika, Armenien, Polen, Peru, Portugal, Serbien, Canada, Tyrkiet og i Antigua og Barbuda.

Den sydafrikanske lov giver ret til aktindsigt hos private juridiske personer for så vidt dokumentet er nødvendigt for at beskytte rettigheder. I Canada er loven generelt blevet udstrakt til at gælde for privatiserede myndigheder.

I visse lande er lovens anvendelsesområde beskrevet ved hjælp af positivliste over de organer, som loven gælder for. Det gælder blandt andet Irland, Slovenien og UK.

7.3. Dokumentbegrebet

Nyere lovgivning beskriver genstanden for aktindsigt som "oplysninger" og ikke ved hjælp af dokumentbegrebet. Der er hovedsageligt tale om terminologiske og ikke juridiske forskelle. I enkelte lande, f.eks. i Spanien, er adgangen til aktindsigt begrænset til sager, der er færdigbehandlet, og i Sverige og Finland holdes visse dokumenter helt uden for loven i kraft af begrebet "almena handlingar. "

7.4. Hvem har ret til indsigt?

I de fleste lande tilkommer retten til at få aktindsigt "enhver", dvs. alle uanset alder, køn, tilknytning til sagen, bopæl og indfødsret. Nogle love begrænser dog adgangen på enkelte punkter.

I Canada har canadiske borgere, personer med fast bopæl samt selskaber i Canada ret til at søge om aktindsigt. Samme ordning findes i Sydkorea. Ret til aktindsigt tilkommer i Indien indiske statsborgere. Den israelske lov forudsætter, at ansøgere har fast bopæl, indfødsret eller at ansøgningen relaterer til ansøgerens rettigheder i Israel. Lignende begrænsninger findes i Kosovo, Litauen, New Zealand, Pakistan, Spanien, Tajikistan, Thailand, Uganda og Ukraine.

I Italien skal ansøgeren have en retlig interesse i sagen eller kunne påvise, at han repræsenterer en almen samfundsmæssig interesse. Et generelt krav om retlig interesse har indtil for nyligt eksisteret i Panama. I Tyrkiet skal udlændinge have en retlig interesse for at få aktindsigt, mens tyrkiske statsborgere har en fri adgang til aktindsigt.

I Pakistan kan ombudsmanden pålægge ansøgere bøder for chikanøse eller unødige ansøgninger om aktindsigt.

I Zimbabwe indeholder loven et krav om, at alle journalister skal registreres i den ved loven oprettede Medie- og Informationskommission. Kun statsborgere, personer med fast bopæl samt registrerede journalister kan ansøge om aktindsigt.

7.5. Hensynet til den politiske beslutningsproces

Det er helt normalt, at der gøres undtagelse for "interne arbejdsdokumenter" eller dokumenter, der vedrører den politiske beslutningsproces. Udformningen kan variere en del.

I Irland er dokumenter, der er forelagt for regeringen samt referater af regeringsmøder, undtaget fra aktindsigt i 10 år. Den australske lov indeholder en ganske bred undtagelse vedrørende interne arbejdsdokumenter og regeringspapirer. I New Zealand udleveres sådanne dokumenter normalt umiddelbart efter, at møderne er holdt selv om loven indeholder en ganske bred undtagelse vedrørende sådanne dokumenter.

I Canada kan baggrundsoplysninger om politiske beslutninger udleveres efter, at der er truffet afgørelse i den pågældende sag. Den tjekkiske lov indeholder en ganske bred undtagelse vedrørende interne arbejdsdokumenter og oplysninger som er indsamlet til brug for endnu ikke trufne afgørelser. Den Dominikanske

Republik giver mulighed for, at oplysninger undtages, hvis det vil påvirke regeringens funktion, hvis de bliver udleveret for tidligt. Ganske brede undtagelser af internt arbejdsmateriale fra aktindsigt findes endvidere i Estland, Tyskland, Israel, Jamaica, Japan, Liechtenstein, Montenegro, Holland, Portugal, Rumænien, Sydafrika, Thailand, Trinidad Tobago, Tyrkiet og Uzbekistan

I den spanske lov kan dokumenter blandt andet nægtes udleveret, hvis hensynet til offentlige interesser er bedst tjent hermed.

7.6. Almen interesse i at dokumenter udleveres

Det er almindeligt i nyere love, at der i forbindelse med undtagelser fra loven indsættes et krav om afvejning af de interesser, der taler for at nægte aktindsigt overfor en offentlig interesse i, at oplysningerne udleveres. Testen går ud på at der ved vurderingen af om oplysninger bør udleveres skal lægges vægt på om oplysningerne har almen interesse. Hvis der er tale om sådanne oplysninger skal dette forhold tillægges særlig vægt. Et sådant princip om en "public interest test" følges blandt andet i Australien, Indien, Irland, Jamaica, Japan, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Rumænien, Slovenien, Sydafrika, Trinidad og Tobago, Uganda, UK og USA.

7.7. Klassificering af oplysninger

Alle love indeholder undtagelser, der skal tilgodese forskellige offentlige interesser. Beskyttelsen er udformet og tilrettelagt meget forskelligt. I hovedparten af lovene er der fastsat undtagelser, som giver myndighederne ret til efter en konkret vurdering at undtage oplysninger fra aktindsigt.

Nogle lande har etableret klassificeringssystemer som giver myndighederne mulighed for ved certifikater at beskytte bestemte typer af oplysninger mod at de bliver undergivet aktindsigt. Det gælder ud over UK, Australien, Canada, Estland, Georgien, Ungarn, Irland, Israel, Jamaica, Kosovo, Moldavien, Peru, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Tajikistan, Tyrkiet, Ukraine, USA og Uzbekistan.

I New Zealand og UK kan regeringen udstede et veto/certifikat mod ombudsmandens/informationskommissærens beslutning om, at et dokument skal udleveres. Vetoet kan prøves af domstolene.

7.8. Klage over afslag

Det normale er, at afslag kan påklages i det administrative system. Efter at denne mulighed er udnyttet er der store forskelle fra land til land.

I lande med ombudsmænd kan spørgsmål om aktindsigt påklages hertil. I nogle lande – blandt andet Irland – er ombudsmanden egentlig klageinstans i sager om aktindsigt. I andre lande kan ombudsmanden pålægge, at bestemte slags dokumenter udleveres, men er afskåret fra at undersøge og træffe afgørelse om andre typer af dokumenter. Et eksempel herpå findes i Belize (Tidligere Britisk Honduras). I Ecuador kan ombudsmanden indbringe afslag på aktindsigt for domstolene. Ombudsmanden i New Zealand kan træffe bindende afgørelser om aktindsigt men regeringen har ret til at nedlægge veto mod afgørelserne.

Især i forbindelse med nyere love er der oprettet en særlig uafhængig instans – informationskommissær, nævn, informationsombudsmand osv. – som både fungerer som klageinstans i forbindelse med konkrete afgørelser og har generelle proaktive opgaver. Der er sådanne særlige organer i Australien, Jamaica, Frankrig, Canada, Slovenien, Serbien, Antigua og Barbuda, Tyskland, Island, Indien, Jamaica, Japan, Letland, Makedonien, Portugal, Serbien, Slovenien, Schweiz, Thailand, Tyrkiet, Zimbabwe og UK.

Typisk er der altid adgang til at indbringe spørgsmål om aktindsigt for domstolene, selv om der er mulighed for at klage til en ombudsmand eller til et særligt organ, der tager sig af aktindsigt. I nogle lande

er domstolene eneste eksterne kontrolmyndighed. Dette gælder Argentina, USA, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Israel, Italien, Liechtenstein, Sydafrika, Tajikistan, Uganda, Ukraine og Uzbekistan.

7.9. Sanktioner overfor overtrædelser

I alle lande kan embedsmænd som overtræder aktindsigtsregler blive ramt af personalesanktioner. I nogle lande er der i selve loven hjemmel for straf for overtrædelser. Sådan er det i Polen, USA, Kroatien, Den Dominikanske Republik, Ecuador, Ungarn, Jamaica, Makedonien, Montenegro, Panama, Serbien, Indien, Slovakiet, Slovenien, Sydafrika, Tajikistan, Tyrkiet og Uganda.

I Antigua og Barbuda og Indien kan The Information Commissioner pålægge bøder, give kompensation samt pålægge myndigheder at overholde loven.

Hvis informationer ulovligt er blevet holdt tilbage eller forhalet, kan der i Uzbekistan gives erstatning til ansøgeren.

7.10. Pligt til at offentliggøre oplysninger

I mange love er der en mere eller mindre omfattende pligt for myndighederne til på eget initiativ at gøre oplysninger tilgængelige for offentligheden, typisk ved at lægge dem på internettet. Sådanne regler findes i USA, EU, UK, Polen, Bulgarien, Kroatien, Estland, Tyskland, Indien, Irland, Israel, Italien, Sydkorea, Kosovo, Letland, Litauen, Makedonien, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Thailand og Trinidad og Tobago.

7.11. Digitale dokumenter

De nye love tager normalt højde for den teknologiske udvikling og indeholder særlige regler om indsigt i digitale dokumenter og om behandling af elektroniske ansøgninger om aktindsigt. Det gælder USA, Estland, Polen, EU, Tyrkiet, Mexico, Tyskland, Ungarn, Japan, Sydkorea, Kosovo, Letland, Makedonien, Pakistan, Peru, Rumænien, Slovenien, Tyrkiet, Ukraine og UK.

7.12. Behandlingstid

De fleste love indeholder tidsfrister for behandling af ansøgninger om aktindsigt. I nogle regnes der med meget korte frister. I Estland er fristen 5 dage, i Island og i Peru 7 dage, mens den i Portugal, Ukraine, Slovakiet og Rumænien er 10 dage. I Ukraine skal dokumenterne desuden være udleveret inden en måned. I Uzbekistan skal mundtlige anmodninger om aktindsigt besvares straks.

I andre er der fastsat længere frister som 15 dage (Moldavien, Montenegro, Serbien, Tyrkiet) 20 dage (USA, Litauen, Slovenien, Schweiz og UK) 21 dage (Uganda) en måned (Tyskland), 30 dage (Indien, Italien, Japan, Panama, Sydafrika, Tajikistan, Uzbekistan og Trinidad og Tobago) tre måneder (Spanien).

I Antigua og Barbuda er der en særlig svarfrist vedrørende ansøgning om aktindsigt i oplysninger til beskyttelse af en persons liv og frihed på 48 timer. Overskrides fristen anses ansøgningen for afslået. Afslag kan generelt påklages til en Information Commissioner som skal behandle klagen inden 30 dage.

Også i andre lande er der en særlig kort frist på 48 timer for behandlinger af ansøgninger der gælder liv eller frihed (Indien, Montenegro og Serbien).

En del love nøjes med at bestemme at ansøgninger skal behandles straks eller i løbet af en rimelig tid (Thailand, Norge og Sverige).

7.13. Gebyr

Der kan opkræves gebyr i de fleste lande. De fleste gebyrregler tillader, at der opkræves et gebyr som svarer til omkostningerne ved at behandle ansøgningen om aktindsigt, blandt andet i Tjekkiet, Panama, Slovakiet, Tajikistan. I nogle få lande kan gebyret sættes højere end omkostningerne ved at udlevere dokumenter, f.eks. i Canada, Indien, Japan, Tyskland, Rumænien og Irland.

I Irland er der for nyligt indført ganske høje gebyrer både for ansøgninger om aktindsigt og for at klage over afslag.

Enkelte lande har slet ikke gebyr. Det gælder Argentina. I Serbien er visse grupper af ansøgere blandt andet medier og NGO'er fritaget for gebyr.

7.14. Journaler

I flere love pålægges myndighederne at føre journaler med et bestemt indhold for at gøre retten til aktindsigt effektiv. Udover i Sverige og Finland findes sådanne regler i Kosovo, Slovakiet og Spanien.

7.15. Proaktiv indsats

Der findes mange regler, hvorved myndighederne pålægges at fremme og understøtte offentlighedsprincippet ved proaktive handlinger.

I Antigua og Barbuda skal hver myndighed have en informations officer, som skal formidle adgangen til oplysninger. Myndighederne skal offentliggøre en række oplysninger, der gør det lettere for borgerne at søge aktindsigt, uddanne personale i at anvende reglerne samt årligt offentliggøre en rapport om anvendelsen af loven. Tilsvarende ordninger findes i Armenien, Georgien, Finland, Indien, Sydkorea, Kosovo, Makedonien, Peru, Serbien, Slovakiet, Slovenien, Sydafrika, Thailand, Trinidad og Tobago, Tyrkiet, Uganda, Ukraine og UK.

I flere lande, blandt andet Sydafrika, er der oprettet særlige myndigheder med ansvar for den proaktive indsats. I de lande, der har særlige klageinstanser vedrørende afgørelser om aktindsigt, har denne instans ofte også proaktive opgaver.

7.16. Begrænsninger i ansøgerens anvendelse af udleverede oplysninger

Nogle lande har i offentlighedsloven indsat regler om borgerens ret til at anvende oplysninger der udleveres gennem aktindsigt. Den islandske lov bestemmer at materiale som er beskyttet af ophavsret kan udleveres, men at modtagerne skal respektere ophavsretten.

7.17. Whistleblowing

Enkelte love giver ansatte hos offentlige myndigheder ret til at udlevere informationer med henblik på at afsløre magtmisbrug, korruption eller andre ulovligheder. Sådanne bestemmelses findes i Sverige, Makedonien, Montenegro og Uganda.

KAPITEL 7

Offentlighedsprincippet på internationalt plan

1. Indledning

1.1. Offentlighedsprincippet er ikke alene reguleret ved nationale regelsæt – jf. herom kapitel 6 ovenfor – men det er også omtalt i en del internationale retskilder, hvori det forventes eller ligefrem forlanges, at de enkelte lande gennemfører regler om aktindsigt. Enkelte af de internationale regler har haft stor betydning for gennemførelse af regler om aktindsigt på bestemte områder (f.eks. aktindsigt i miljøoplysninger), ligesom forekomsten af internationale retskilder på sådanne bestemte områder synes at have medvirket til offentlighedsprincippets generelle udbredelse de seneste år.

Som eksempel på det anførte kan nævnes, at man i forbindelse med FN's verdensmiljøkonference i Rio i 1992 vedtog en række principper. I princip nr. 10 opfordredes landene til at sørge for offentlig adgang til miljøinformationer. I 1998 blev der vedtaget en konvention om adgang til miljøinformationer (Århus-konventionen), hvorved medlemslandene påtog sig en forpligtelse til at gennemføre aktindsigt for borgerne i miljøoplysninger. Konventionen indeholder detaljerede regler både om omfanget af ret til oplysninger samt om sagsbehandlingen af ansøgninger om aktindsigt i miljøoplysninger. Konventionen, som er inkorporeret i dansk ret gennem lov om aktindsigt i miljøoplysninger, er blevet ratificeret af 37 lande og har i adskillige lande været hoveddrivkraften bag gennemførelsen af en generel offentlighedsordning.

Foruden internationale regler, der som Århus-konventionen vedrører bestemte områder, er der også på internationalt plan udstedt mere generelle regler om aktindsigt. Således har Europarådets parlamentariske forsamling i 1979 anbefalet, at Ministerrådet opfordrede medlemslandene til at gennemføre regler om dokumentoffentlighed. I forlængelse heraf fremkom Ministerrådet i 1981 med en anbefaling om, at medlemslandene indførte regler om dokumentoffentlighed, og i 2002 vedtog Ministerrådet en mere detaljeret anbefaling rettet til medlemslandene om gennemførelse af regler om dokumentoffentlighed (Recommandation Rec(2002)2 on access to official documents).

Da der alene er tale om en rekommandation er Europarådets medlemslande ikke bundet af den, og de er således ikke forpligtet til at indføre regler om aktindsigt. En sådan forpligtelse gælder i øvrigt heller ikke indenfor EU, idet EU ikke generelt har pålagt medlemslandene at indføre aktindsigtsordninger. Dog har EU indenfor miljøområdet ved et direktiv fra 1990 om fri adgang til miljøoplysninger pålagt medlemslandene at indføre sådanne ordninger. Direktivet – der efterfølgende er videreført i et direktiv fra 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger – førte til, at der blev gennemført særregler på dette område i alle medlemslandene.

Medens EU ikke generelt har pålagt medlemslandene at indføre aktindsigtsordninger, så har EU gennemført dokumentoffentlighed i Unionens egne dokumenter dels ved en generel forordning (Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter), dels ved særregler for de forskellige institutioner under Unionen.

I andre regioner af verden findes der initiativer, som i lighed med de europæiske, har søgt at påvirke de deltagende lande til at gennemføre regler om aktindsigt.

Også i FN-regi er spørgsmålet om aktindsigt blevet berørt. Således indeholder artikel 10 i FN Konventionen om antikorruption fra oktober 2003 en regel, der opfordrer medlemslandene til – som et led i bekæmpelsen af korruption – at indføre gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. I artikel 13 er et af midlerne til at opnå gennemsigtighed præciseret som et krav om en effektiv adgang til information.

Herudover kan det nævnes, at der i mange lande – mindst 80 – er vedtaget forfatningsbestemmelser med henblik på at sikre borgerne en vis form for ret til oplysninger. Som nævnt ovenfor i kapitel 6, pkt. 1, er der for tiden ca. 70 lande som har vedtaget regler om aktindsigt, og i omkring 50 andre lande foregår der overvejelser om at indføre sådanne regler. Den almindelige tendens til at opfatte dokumentoffentlighed

som en grundlæggende forudsætning for et demokratisk samfund lægger i sig selv et pres på lande, der endnu ikke har gennemført regler herom.

1.2. Foruden de under pkt. 1.1 nævnte internationale retskilder, der omtaler spørgsmålet om aktindsigt direkte, kan det oplyses, at enkelte internationale retskilder berører aktindsigtsspørgsmålet mere indirekte.

Det kan således oplyses, at FN's Menneskerettighedskomité i de senere år har indfortolket et krav om dokumentoffentlighed i artikel 19 i FN's Menneskerettighedserklæring fra 1948. Denne bestemmelse vedrører spørgsmålet om ytringsfrihed, herunder retten til at give og modtage informationer. Andre internationale organer har med baggrund i artikel 19 opfordret staterne til at indføre regler om aktindsigt. Blandt andet har FN's Særlige Rapportør om Ytringsfrihed udarbejdet 9 principper om gennemførelse af offentlighedsprincippet (The Public's Right to Know, 1999).

Herudover kan det nævnes, at artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om ytringsfrihed – i lighed med artikel 19 i FN's Menneskerettighedserklæring – omfatter retten til at modtage information. Menneskerettighedsdomstolen har dog kun i begrænset omfang udledt mere specifikke rettigheder af denne bestemmelse med hensyn til adgang til aktindsigt. Derimod har Domstolen fundet, at artikel 8 om retten til et privat liv og familieliv indeholder en vis forpligtelse for medlemslandene til at indføre regler om aktindsigt i oplysninger om slægtskabsforhold mv.

1.3. Kommissionen har fundet anledning til at se nærmere på reglerne om aktindsigt i EU (Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter), jf. pkt. 2. Dette beror på, at disse regler er forholdsvis nye og endvidere kan siges at afspejle en generel europæisk tradition vedrørende offentlighed.

Endvidere har kommissionen fundet det relevant at gennemgå Europarådets rekommandation fra 2002 om aktindsigt i officielle dokumenter, jf. pkt. 3, idet rekommandationen – selvom den ikke er bindende for Europarådets medlemslande – er det eneste internationale dokument, der på et mere generelt plan "regulerer" spørgsmålet om aktindsigt.

2. Den Europæiske Union

2.1. Regelgrundlaget

Reglerne om aktindsigt i EU er af nyere dato og blev gennemført efter pres navnlig fra de nordiske lande. Unionstraktaten indeholder i artikel 255 følgende bestemmelse om spørgsmålet:

> "Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europaparlamentet, Rådet og Kommissionen, efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.
>
> Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 eller senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.
>
> Ovennævnte institutioner udarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener. "

På baggrund af stk. 2 i den citerede bestemmelse er der fastsat nærmere regler om aktindsigt i Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

Forordningen om aktindsigt fastlægger de retlige rammer for borgernes ret til aktindsigt og forudsætter, at institutionerne selv fastsætter nærmere regler om aktindsigt. Sådanne regler findes i Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 3. november 1998 om aktindsigt i bankens dokumenter, Parlamentets afgørelse om tilpasning af forretningsorden (2135/2001), i Rådets forretningsorden bilag II, i Kommissionens

afgørelse af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden, i artikel 68 i Regionsudvalgets forretningsorden, i Revisionsrettens afgørelse nr. 12 af 10. marts 2005 om aktindsigt i rettens dokumenter, Det europæiske økonomiske og sociale Udvalgs afgørelse af 1. juli 2003 om aktindsigt i udvalgets dokumenter.

Kommissionen har i en meddelelse af 23. januar 1997 fastsat nærmere regler om behandling af anmodninger om aktindsigt i konkurrencesager. Der er tale om regler til opfyldelse af krav fra EU's domstole om at sikre parterne i konkurrencesagerne ret til partsaktindsigt i kommissionens dokumenter.

EU har endvidere i Rådsdirektiv af 28. januar 2003 (2003/4) fastsat regler om offentlig adgang til miljøoplysninger. Direktivet afløste et direktiv fra 1990 om samme spørgsmål. Ved direktivet blev medlemslandene pålagt at sikre borgerne ret til aktindsigt hos de nationale forvaltninger i forhold til miljøoplysninger.

Herudover har EU ikke reguleret retten til aktindsigt i medlemslandene, bortset fra, at aktindsigtsforordningen i artikel 5 indeholder en bestemmelse om høring af EU, hvis et medlemsland modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, der stammer fra en EU institution.

Det vigtigste regelsæt er den ovenfor nævnte forordning nr. 1049/2001. Det er reglerne i denne forordning, der bliver skitseret i det følgende.

Forordningen er kort og overskuelig. Den bygger på en hovedregel om ret til aktindsigt, hvorfra der er gjort undtagelse af hensyn til nærmere angivne offentlige og private interesser. Undtagelserne er bredt formuleret. Forordningen indeholder i øvrigt detaljerede regler om behandling af ansøgninger om aktindsigt samt om måden aktindsigt gennemføres på. Forordningen regulerer endvidere institutionernes pligt til på eget initiativ at offentliggøre dokumenter.

Det skal nævnes, at EU-Kommissionen den 30. april 2008 har fremsat forslag om, at bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 ændres på en række forskellige punkter, jf. COM (2008) 229 final.

2.2. Ret til aktindsigt

2.2.1. Personkreds

Forordningen fastslår, at enhver unionsborger og enhver fysisk og juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt, jf. artikel 2, stk. 1. Institutionerne kan give aktindsigt til personer, der ikke har bopæl eller hjemsted indenfor EU efter de principper der er fastsat i forordningen, jf. artikel 2, stk. 2.

Der kan være grund til at fremhæve, at reglerne i forordningen skaber direkte rettigheder for unionens borgere, da de er fastsat i en forordning.

2.2.2. Anvendelsesområde

Forordning nr. 1049/2001 omfatter Europaparlamentet, Kommissionen og Rådet. Efter artikel 18 i forordningen har alle institutioner under EU pligt til at fastsætte de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af forordningen. Som det fremgår af pkt. 2.1 ovenfor, har en del EU institutioner efterlevet denne pligt og fastsat nærmere regler om aktindsigt. For institutioner som enten ikke er omfattet af forordningens ordlyd eller ikke har fastsat egne regler, er der ikke pligt til at give aktindsigt.

Bortset fra høringsbestemmelsen i artikel 5 indeholder forordningen ikke regler der berører medlemslandenes forhold.

2.2.3. Hvilke dokumenter?

2.2.3.1. Dokumentbegrebet

Retten til aktindsigt omfatter "institutionernes dokumenter", jf. artikel 2, stk. 1. Ifølge artikel 3, litra a, forstås ved dokument "ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd - eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde. "

Definitionen omfatter således traditionelle papirdokumenter og dokumentsurrogater.

I praksis fortolkes artikel 2 således, at retten til aktindsigt ikke gælder databaser som sådan, og at der ikke umiddelbart er ret til udtræk af oplysninger fra basen. EU ombudsmanden udtalte i et brev af 10. december 2007, at det fulgte af god forvaltningsskik, at Kommissionen fremkom med en gyldig og adækvat begrundelse for ikke at imødekomme en anmodning om udtræk, som ikke ville kræve uforholdsmæssige ressourcer. Den 10. december 2008 offentliggjorde EU ombudsmanden en rapport om en generel undersøgelse, han havde gennemført om aktindsigt i databaser. Rapporten, som byggede på en gennemgang af retsstillingen i alle EU's medlemslande, indeholdt en anbefaling til Kommissionen om i forbindelse med overvejelser om at ændre aktindsigtsforordningen at indføre en regel om, at oplysninger i databaser anses for dokumenter for så vidt de kan udtrækkes ved hjælp af rimeligt tilgængelige metoder. I fortsættelse heraf foreslog han endvidere, at der indførtes en pligt for institutionerne til i forbindelse med oprettelse af nye databaser eller ved væsentlige ændringer i bestående at vurdere den sandsynlige betydning heraf for retten til aktindsigt, samt til at handle til fremme af offentlighedsprincippet.

2.2.3.2. Dokumentet skal være i institutionens besiddelse

Ifølge artikel 2, stk. 3, gælder forordningen for alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af. Derved forstås dokumenter, som institutionen har udarbejdet eller modtaget inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder. Ifølge artikel 3 a forstås ved dokument et medium vedrørende emner der har med EU's arbejdsopgaver at gøre.

Herefter falder de ansattes private breve og dokumenter uden for retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, som kun opbevares af institutionen samt dokumenter, som endnu ikke er produceret eller modtaget hos institutionen.

Der stilles ikke krav om, at et dokument for at være omfattet af retten til aktindsigt skal være færdigproduceret eller have nået et vist bearbejdningsstadium. Interne dokumenter kan imidlertid i medfør af artikel 4, stk. 3, 1. og 2. led, i et vist omfang undtages fra aktindsigt.

2.2.3.3. Dokumenter i medlemsstaterne

Forordningen omfatter ikke dokumenter, som befinder sig i medlemsstaterne, herunder dokumenter, der hidrører fra en EU-institution. Ansøgning om aktindsigt hos medlemsstaten skal således behandles efter de nationale regler.

For at undgå at medlemsstaten udleverer dokumenter, der hidrører fra en EU-institution, uden at have foretaget en tilbundsgående bedømmelse af, om dokumentet indeholder fortrolige oplysninger, der bør beskyttes, er det i artikel 5 bestemt, at medlemsstaten i disse tilfælde, medmindre det er indlysende, at dokumentet enten skal udleveres eller ikke skal udleveres, skal rådføre sig med pågældende institution for at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfyldelsen af forordningens målsætning i fare.

2.2.3.4. Journalliste

Institutionerne har pligt til at føre et register over ind- og udgående dokumenter. Registeret skal for hvert dokument indeholde et referencenummer, emne og/eller en kort beskrivelse af dokumentets indhold samt den dato, hvor dokumentet blev modtaget eller udarbejdet og indført i registeret, jf. artikel 11, stk. 2.

Der skal gives adgang til registeret og der bør gives adgang i elektronisk form. Henvisninger til dokumenter skal indføres hurtigst muligt i registeret jf. artikel 11, stk. 1.

Formålet med denne bestemmelse er at gøre borgernes udnyttelse af deres rettigheder efter forordningen effektiv.

2.3. Undtagelser

2.3.1. Generelt

Forordningen indeholder i artikel 4, stk. 1, hjemmel for, at institutionerne kan afslå at give aktindsigt for at beskytte en række nærmere opregnede interesser. Bestemmelsen er ligesom undtagelserne i de svenske og finske love, jf. kapitel 6, pkt. 2 og 4 ovenfor, udformet ved hjælp af skadesrekvisit, dvs. en betingelse om, at en udlevering af oplysninger har en nærmere beskrevet skadevirkning for, at der kan gives afslag på aktindsigt.

Undtagelserne er efter deres ordlyd pligtmæssige. Når de beskrevne betingelser er opfyldt, har institutionerne således pligt til at afslå aktindsigt. Afslag kan kun gives så længe en beskyttelse er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelsen kan dog højst opretholdes i 30 år, jf. artikel 4, stk. 7. Der er ikke andre direkte regler om begrænsninger i tavshedspligten.

Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres, jf. artikel 4, stk. 6.

2.3.2. De beskyttede interesser

2.3.2.1. Offentlige interesser

Der skal gives afslag, hvis udbredelse vil være til skade for offentlig sikkerhed, forsvar og militære anlæg, internationale forbindelser eller fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik, eller økonomiske politik, jf. artikel 4, stk. 1, litra a.

2.3.2.2. Privatlivets fred

Hvis en udbredelse vil være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger, skal der ligeledes gives afslag på aktindsigt, jf. artikel 4, stk. 1, litra b.

2.3.2.3. Privates forretningsmæssige interesser

Der gives afslag på aktindsigt, hvis en udbredelse vil skade beskyttelsen af privates forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, 1. led.

2.3.2.4. Institutionernes kontrolvirksomhed samt juridiske rådgivning.

Der gives endvidere afslag på aktindsigt, hvis en udbredelse vil skade beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning eller formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, 2. og 3. led.

2.3.2.5. Interne dokumenter og intern meningsudveksling

Ifølge artikel 4, stk. 3, gives der afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til intern brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen. Det kræves dog yderligere, at en udbredelse af dokumentet ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Interne dokumenter er således ikke som helhed undtaget fra aktindsigt. Det forudsættes, som det ses for at afslå aktindsigt, at det konkret vurderes, om en udlevering af dokumentet helt eller delvis vil have alvorlige skadevirkninger for beslutningsprocessen samt om der foreligger tungtvejende offentlige interesser i, at dokumentet udleveres. Omvendt omfatter bestemmelsen dokumenter som ikke i dansk ret er interne og der gælder ingen pligt for institutionerne til at ekstrahere faktuelle oplysninger.

Bestemmelsen suppleres i andet led af en regel om, at der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

2.3.2.6. Dokumenter fra tredjemand

Med hensyn til dokumenter fra tredjemand skal institutionen rådføre sig med tredjemanden for at vurdere, om der skal gives afslag på aktindsigt efter reglerne i stk. 1 eller 2, jf. artikel 4, stk. 4. Der er dog ikke høringspligt, hvis det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som stammer fra denne medlemsstat uden dennes forudgående samtykke, jf. artikel 4, stk. 5. Hvis medlemsstaten ikke beder om tilbageholdelse af dokumentet, skal institutionen fortsat vurdere efter de øvrige bestemmelser i artikel 4 om der kan gives aktindsigt.

EF-Domstolen har i en dom af 18. december 2007 (C-64/05 P, IFAW) taget stilling til den nærmere betydning af artikel 4, stk. 5. Sagen vedrørte en tysk organisation (IFAW), der havde anmodet om aktindsigt i dokumenter, der var i EU-Kommissionens besiddelse, men som hidrørte fra de tyske myndigheder. EU-Kommissionen havde meddelt den tyske organisation afslag på aktindsigtsanmodningen med henvisning til artikel 4, stk. 5, og med den begrundelse, at de tyske myndigheder ikke havde meddelt samtykke til udlevering af de pågældende dokumenter.

EF-Domstolen fastslog, at artikel 4, stk. 5, ikke giver medlemsstaterne en generel og ubetinget vetoret til skønsmæssigt og uden begrundelse at kunne hindre udlevering af et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, og som er i en institutions besiddelse. Medlemsstaten skal henvise til en af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, der kan begrunde en undtagelse fra aktindsigt. Artikel 4, stk. 5, har efter EF-Domstolens opfattelse således blot karakter af en procedureregel om, at den pågældende medlemsstat skal inddrages i fællesskabets beslutningsproces. Dommen indebærer, at EF-Domstolens tidligere praksis, hvorefter en medlemsstats anmodning om hemmeligholdelse af det pågældende "medlemsstatsdokument" skulle anses

for et pålæg til vedkommende EU-institution om at give afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, ikke længere er gældende.

I dommen anfører EF-Domstolen bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om den nærmere betydning af artikel 4, stk. 5:

> "[…]
>
> 75. Det fremgår af ovenstående, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke kan fortolkes således, at den giver medlemsstaten en generel og ubetinget vetoret, som skønsmæssigt hindrer udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten, og som en institution er i besiddelse af, således at sådanne dokumenter ikke længere er omfattet af nævnte forordnings bestemmelser, men alene er omfattet af de nationale bestemmelser.
>
> 76. Forskellige omstændigheder taler derimod for en fortolkning af artikel 4, stk. 5, hvorefter den beføjelse, som den berørte medlemsstat er tildelt ved bestemmelsen, begrænses af de materielle undtagelser, som er indeholdt i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i Fællesskabets beslutningsproces. På denne baggrund har medlemsstatens forudgående samtykke, jf. artikel 4, stk. 5, ikke karakter af en skønsmæssig vetoret, men snarere en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, er opfyldt.
>
> […]
>
> 87. En berørt medlemsstat, som efter nævnte drøftelser er imod udlevering af det omhandlede dokument, har […] pligt til at begrunde dette med henvisning til nævnte undtagelser [i artikel 4, stk. 1-3].
>
> 88. En institution kan ikke godtage en medlemsstats modstand mod udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de anførte begrundelser ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det ønskede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse. "

Det kan oplyses, at EU-Kommissionen – med henvisning til den nævnte dom fra EF-Domstolen – i sit forslag til ændring af forordning nr. 1049/2001, jf. pkt. 2.1 ovenfor, har foreslået, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 5, der i øvrigt foreslås flyttet til artikel 5, stk. 2, får følgende affattelse, jf. COM (2008) 229 final:

> "2. Where an application concerns a document originating from a Member State, other than documents transmitted in the framework of procedures leading to a legislative act or a nonlegislative act of general application, the authorities of that Member State shall be consulted. The institution holding the document shall disclose it unless the Member State gives reasons for withholding it, based on the exceptions referred to in Article 4 or on specific provisions in its own legislation preventing disclosure of the document concerned. The institution shall appreciate the adequacy of reasons given by the Member State insofar as they are based on exceptions laid down in this Regulation. "

2.4. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt

2.4.1. Ansøgningen

Ansøgning om aktindsigt skal være skriftlig og skal være skrevet på et af de officielle sprog i Unionen. Den skal endvidere være affattet tilstrækkeligt præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Den, der har fremsat anmodningen, er ikke forpligtet til at begrunde den, jf. artikel 6, stk. 1.

Er ansøgningen ikke tilstrækkeligt præcis, skal institutionen bede om en præcisering og skal i den forbindelse hjælpe vedkommende hermed, f.eks. ved at give oplysninger om anvendelse af postlister, jf. artikel 6, stk. 2. I det hele taget skal institutionerne give borgerne oplysninger og være dem behjælpelige med hensyn til, hvordan og hvor begæringer om aktindsigt indgives, jf. artikel 6, stk. 4.

Drejer ansøgningen sig om et meget omfattende dokument eller om et meget stort antal dokumenter kan institutionen uformelt søge at nå frem til en rimelig løsning, jf. artikel 6, stk. 2.

2.4.2. Tidsfrister

En ansøgning om aktindsigt skal behandles straks. Der skal sendes en bekræftelse på modtagelsen og inden 15 arbejdsdage fra registreringen skal institutionen meddele og gennemføre aktindsigt eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvis afslag og vejlede om muligheden for at genfremsætte anmodningen om aktindsigt, jf. artikel 7, stk. 1.

Fristen på 15 dage kan forlænges med yderligere 15 arbejdsdage, hvis der er tale om meget omfattende dokumenter eller et meget stort antal dokumenter. I så fald skal ansøgeren underrettes og der skal gives en nærmere begrundelse, jf. artikel 7, stk. 3.

2.4.3. Genfremsættelse af ansøgningen

Inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af et afslag på aktindsigt kan ansøgeren genfremsætte anmodningen overfor institutionen med henblik på, at denne tager ansøgningen op til ny behandling, jf. artikel 7, stk. 2. Ansøgeren kan også genfremsætte anmodningen, hvis ikke han har modtaget svar indenfor 15 dages fristen, jf. artikel 7, stk. 4.

En genfremsat ansøgning skal behandles straks. Der skal ligesom ved første gangs henvendelser træffes afgørelse inden 15 arbejdsdage. Denne frist kan ligesom i artikel 7 forlænges, hvis ansøgningen angår omfattende materiale. Gives der afslag på aktindsigt efter en genfremsættelse skal ansøgeren have vejledning om muligheden for at indbringe afslaget til domstolsprøvelse samt om muligheden for at klage til EU-Ombudsmanden, jf. artikel 8, stk. 1. Har ansøgeren ikke modtaget svar inden for 15 dages fristen kan han iværksætte domstolsprøvelse eller indgive klage til EU-Ombudsmanden.

Reglerne om genfremsættelse er en slags tvungen remonstration som skal følges inden ansøgeren kan klage over afslaget.

2.4.4. Behandling af følsomme dokumenter

Ansøgninger om aktindsigt i klassificerede dokumenter kan kun behandles af personer, som er clearet til at se sådanne dokumenter, ligesom det er disse personer, der skal vurdere, hvilke henvisninger der i det offentlige register kan gives til sådanne dokumenter, jf. artikel 9, stk. 1 og 2.

Afslag på aktindsigt i disse særligt følsomme dokumenter skal begrundes på en måde, så de hensyn der beskyttes i henhold til artikel 4 ikke lider skade, jf. artikel 9, stk. 4.

2.4.5. Gennemførelse af aktindsigt

Ansøgning om aktindsigt kan indgives i elektronisk form og ansøgeren vælger om aktindsigt skal udøves ved gennemlæsning på stedet eller ved udlevering af en kopi, herunder eventuelt en elektronisk kopi, jf. artikel 6, stk. 1, og artikel 10, stk. 1.

Har institutionen allerede gjort dokumentet offentligt tilgængeligt og kan ansøgeren let få adgang hertil, kan institutionen opfylde sin pligt til at give aktindsigt ved at oplyse om, hvorledes denne kan få adgang til dokumentet, jf. artikel 10, stk. 2.

Dokumentet skal leveres i en eksisterende udgave og et eksisterende format (herunder i elektronisk form eller i et alternativt format såsom blindskrift, magnaprint eller bånd), idet der fuldt ud skal tages hensyn til, hvad ansøgeren foretrækker, jf. artikel 10, stk. 3.

Den, der har bedt om aktindsigt, kan pålægges at betale omkostninger ved kopiering og ved fremsendelse af kopier. Betalingen må ikke overstige omkostningerne. Læsning af dokumenter på stedet, kopier af

mindre end 20 sider samt direkte adgang til dokumenter i elektronisk form er gratis, jf. artikel 10, stk. 1, 4. pkt.

2.5. Regler til fremme af retten til information

Reglerne om registre over ind- og udgående post i artikel 11 skal sikre, at borgene får mulighed for at udnytte deres ret til aktindsigt, jf. artikel 11, stk. 1.

Institutionerne skal endvidere i videst muligt omfang give offentligheden adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register, jf. artikel 12, stk. 1. Navnlig dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af bindende retsakter (lovgivningsdokumenter) bør ifølge artikel 12, stk. 2, gøres direkte tilgængelige. Også andre dokumenter, navnlig om udvikling af politik eller strategi, bør gøres direkte tilgængelige, jf. artikel 12, stk. 3. Hvis ikke der er direkte adgang gennem registeret skal registeret i videst muligt omfang angive, hvor dokumentet findes, jf. artikel 12, stk 4.

I artikel 13 er opregnet en række dokumenter – f.eks. forslag fra Kommissionen – som må formodes at have almenhedens interesse. Disse dokumenter skal med forbehold af reglerne om tavshedspligt offentliggøres i EF Tidende.

Hver institution skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at informere borgerne om deres rettigheder i henhold til forordningen, jf. artikel 14. De skal endvidere udvikle god forvaltningsskik for at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt samt nedsætte melleminstitutionelle udvalg til at undersøge den bedste praksis, behandling af eventuelle konflikter og drøfte den fremtidige udvikling vedrørende aktindsigt, jf. artikel 15, stk. 1.

Hvert år offentliggør hver institution en rapport for det foregående år om dens erfaringer med forordningen. Rapporten skal indeholde antallet af afslag på aktindsigt, begrundelserne for afslagene og antallet af følsomme dokumenter, der ikke er indført i postlisterne, jf. artikel 17, stk. 1.

I Kommissionens forretningsorden er der fastsat nærmere regler om dokumentforvaltning. Ifølge disse regler skal der i en vis udstrækning oprettes centre for dokumentforvaltning og der udpeges en ansvarlig for dokumentforvaltning.

2.6. Klage

Afslag på aktindsigt kan indbringes for Retten i første instans samt for EU-ombudsmanden.

3. Europarådets rekommandation om aktindsigt

3.1. Indledning

Europarådets parlamentariske forsamling anbefalede i 1979 Ministerrådet at opfordre medlemslandene til at gennemføre regler om dokumentoffentlighed. I forlængelse heraf fremkom Ministerrådet i 1981 med en anbefaling om, at medlemslandene indførte regler om dokumentoffentlighed, og i 2002 vedtog Ministerrådet en mere detaljeret anbefaling rettet til medlemslandene om gennemførelse af regler om dokumentoffentlighed (Recommandation Rec(2002)2 on access to official documents).

Rekommandationen indeholder de grundlæggende principper om aktindsigt og i præamblen anføres det, at rekommandationens principper ”constitutes a minimum standard, and […] they should be understood without prejudice to those domestic laws and regulations which already recognise a wider right of access to official documents”.

Formålet med rekommandationen er ifølge præamblen, at medlemsstaterne skal "be guided in their law and practice by the principles set out in this recommendation".

Rekommandation er kort og overskuelig. Den består af 11 artikler og bygger på et udgangspunkt om aktindsigt, hvorfra der er gjort undtagelse af hensyn til nogle nærmere angivne generelle offentlige og private interesser. Rekommandationen indeholder i øvrigt regler om, hvorledes en anmodning om aktindsigt skal behandles, hvordan aktindsigten skal gennemføres, hvorvidt der kan opkræves betaling, og om der bør være adgang til klage over et afslag på en aktindsigtsanmodning. Herudover indeholder den bl.a. regler om, at myndighederne af egen drift bør offentliggøre dokumenter.

Da, der er tale om en rekommandation, er den ikke retligt bindende for medlemsstaterne, men udgør blot en anbefaling til staterne om at overholde dens principper i de nationale aktindsigtsordninger.

Der skal dog bemærkes, at der under Europarådet har været nedsat en arbejdsgruppe, der – på baggrund af rekommandationens principper – har udarbejdet et udkast til et bindende retligt instrument vedrørende aktindsigt (Convention on Access to Official Documents). Det nævnte konventionsudkast er den 27. november 2008 blevet vedtaget af ministerkomitéen.

3.2. Ret til aktindsigt

3.2.1. Personkreds

Efter rekommandationen skal medlemsstaterne sikre, at retten til aktindsigt tilkommer enhver, og at denne ret gælder uden nogen form for forskelsbehandling, herunder nationalitet, jf. artikel 3.

Det kan ikke kræves, at den aktindsigtssøgende skal give en begrundelse for anmodningen om aktindsigt, jf. artikel 5, stk. 1.

3.2.2. Anvendelsesområde

Omfattet af rekommandationens anvendelsesområde er "public authorities". Herved forstås alle forvaltningsmyndigheder på nationalt, regionalt og lokalt niveau samt fysiske og juridiske personer, der udøver "public functions or exercise administrative authority and as provided for by national law", jf. artikel 1, 1. led.

Medlemsstaterne opfordres dog til – i lyset af national ret – at overveje, i hvilket omfang rekommandationens principper bør gælde for lovgivende og judicielle myndigheder, jf. artikel 2, stk. 1.

3.2.3. Dokumentbegrebet

Retten til aktindsigt omfatter "official documents". Herved forstås "all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities and linked to any public or administrative function, with the exception of documents under preparation", jf. artikel 1, stk. 2, 2. led.

Definitionen omfatter således enhver form for information, uanset hvilket fysisk medium denne information er opbevaret på (skriftlige dokumenter, båndoptagelser, fotografier, e-mail og information, der opbevares i databaser). Dokumentbegrebet omfattet således ikke blot myndighedens egne dokumenter, men også dokumenter, der modtages fra udenforstående. Retten til aktindsigt er dog begrænset til eksisterende dokumenter, og en myndighed er således ikke forpligtet til at udarbejde nye dokumenter i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt.

Udenfor dokumentbegrebet falder dokumenter, der ikke vedrører myndighedens administrative funktioner (f.eks. private breve, der modtages af en offentlig ansat), ligesom foreløbige dokumenter ikke er omfattet.

Som et særligt spørgsmål er det i pkt. 8 i et såkaldt "Explanatory Memorandum", der er knyttet til rekommandationen, og hvor dens indhold beskrives nærmere, fremhævet, at det – i modsætning til papirdokumenter – er vanskeligt at definere, hvornår nogle informationer der opbevares elektronisk i en database, kan karakteriseres som et dokument. I forlængelse heraf er det anført, at medlemsstaterne må have en skønsmargin ved fastlæggelsen dokumentbegrebet i forhold til databaser, og at "access will be given to specific information as specified by the applicant if this information is easily retrievable by existing means" i nogle medlemsstater.

3.2.4. Journalliste

Rekommandationen anbefaler, at myndighederne "as far as possible" gør offentligheden bekendt med de oplysninger, de er i besiddelse af, herunder ved at føre et register over de dokumenter, som de er i besiddelse af og gøre dette register offentligt tilgængeligt, jf. artikel 10, stk. 2, nr. iii.

3.3. Undtagelser

3.3.1. Generelt

I artikel 4 foretager rekommandationen en udtømmende opregning af 10 forskellige offentlige og private hensyn, der kan begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt. I bestemmelsens stk. 1 er det indledningsvist anført, at begrænsninger af retten til aktindsigt under alle omstændigheder skal foreskrives ved lov, være nødvendige i et demokratisk samfund og være proportionale i forhold til det hensyn de varetager.

I artikel 4, stk. 2, foreskrives det, at der alene bør meddeles afslag på aktindsigt, hvis "disclosure of the information contained in the official document would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure".

Denne bestemmelse udtrykker to forskellige principper. For det første, at en anmodning om aktindsigt kun bør afslås, hvis der er fare for, at de interesser, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, vil lide skade (skadesprincip). Og for det andet, at der skal foretages en afvejning af hensynet, der taler for aktindsigt, overfor de hensyn, der taler imod (interesseafvejningsprincip).

Af pkt. 32 i Explanatory Memorandum fremgår i øvrigt, at "The "harm test" and the "balancing of interests" may be carried out for each individual case, or by the legislator through the way in which the limitations are formulated". Bestemmelsen forudsætter således ikke nødvendigvis, at der i det enkelte tilfælde skal foretages en interesseafvejning eller en konkret vurdering af, om en imødekommelse af en anmodning om aktindsigt vil indebære en fare for, at de interesser, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, vil lide skade. Den nævnte afvejning og vurdering kan foretages på et mere generelt plan af lovgivningsmagten i forbindelse med formuleringen af undtagelsesbestemmelserne i den nationale lovgivning.

Rekommandationen fremhæver i øvrigt, at såfremt kun dele af et dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres. Den resterende del af dokumentet kan dog nægtes udleveret, hvis det giver et misvisende billede eller det i øvrigt er meningsløst, jf. artikel 7, stk. 2.

3.3.2. De beskyttede interesser

Bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, der fastsætter, hvilke interesser der kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, har følgende ordlyd:

> "1. Member states may limit the right of access to official documents. Limitations should be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting:

i. national security, defence and international relations;
ii. public safety;
iii. the prevention, investigation and prosecution of criminal activities;
iv. privacy and other legitimate private interests;
v. commercial and other economic interests, be they private or public;
vi. the equality of parties concerning court proceedings;
vii. nature;
viii.inspection, control and supervision by public authorities;
ix. the economic, monetary and exchange rate policies of the state;
x. the confidentiality of deliberations within or between public authorities during the internal preparation of a matter. ”

Som det fremgår, opregner bestemmelsen en række generelle offentlige og private interesser, der kan begrunde en undtagelse fra retten til aktindsigt. Det er op til medlemsstaterne nærmere at udfylde disse generelle interesser, men det er dog et krav, at eventuelle undtagelser foreskrives ved lov, er nødvendige i et demokratisk samfund og er proportionale i forhold til det hensyn de forfølger.

3.4. Behandling og afgørelse af ansøgninger om aktindsigt

3.4.1. Ansøgningen

Efter rekommandationen er det op til medlemsstaterne at fastsætte, om en anmodning om aktindsigt skal fremsættes skriftligt, eller om en mundtlig anmodning er tilstrækkelig. Det er i artikel 5, stk. 2, blot fastsat, at ”formaliteterne” for at indgive en anmodning om aktindsigt skal være begrænsede.

Der er dog udtrykkeligt fastsat, at den aktindsigtssøgende ikke skal være forpligtet til at give en begrundelse for anmodningen om aktindsigt, jf. artikel 5, stk. 1.

På den anden side kan myndigheden afslå en anmodning om aktindsigt, hvis den er ”manifestly unreasonable”, jf. artikel 6, stk. 6. Dette udtryk omfatter ifølge pkt. 43 i Explanatory Memorandum tilfælde, hvor anmodningen er ”excessively vague, or require a disproportionate amount of searching or cover too broad an area or too great a volume of documents” samt de tilfælde, hvor anmodningen er chikanøs, f.eks. ved at den samme person indgiver flere identiske anmodninger om aktindsigt.

I forlængelse heraf bemærkes, at det i artikel 6, stk. 5, er forudsat, at myndigheden skal bistå den aktindsigtssøgende med at identificere de pågældende dokumenter.

3.4.2. Tidsfrister

En anmodning om aktindsigt skal behandles hurtigst muligt og en afgørelse skal ”be reached, communicated and executed within any time limit which may have been specified beforehand”, jf. artikel 6, stk. 3.

3.4.3. Behandling af en anmodning om aktindsigt

Enhver myndighed, som er i besiddelse af et dokument, der er omfattet af en anmodning om aktindsigt, skal behandle anmodningen, jf. artikel 6, stk. 1. Behandlingen skal i øvrigt ske uden forskelsbehandling, jf. artikel 6, stk. 2, og et helt eller delvist afslag på aktindsigt skal begrundes nærmere, jf. artikel 6, stk. 7. Hvis der alene gives aktindsigt i en del af et dokument skal det markeres, på hvilke punkter dokumentet er blevet slettet, jf. artikel 7, stk. 2.

En myndighed skal, hvis den ikke er i besiddelse af et dokument, henvise den aktindsigtssøgende til den rette myndighed, jf. artikel 6, stk. 3.

3.4.4. Gennemførelse af aktindsigt

I forbindelse med gennemførelse af aktindsigten skal myndigheden – så vidt muligt under hensyn til den aktindsigtssøgendes ønske – give adgang til at gennemse de originale dokumenter eller få en kopi af de pågældende dokumenter, jf. artikel 7, stk. 1. En myndighed kan dog, hvis dokumentet er let tilgængelig ad anden vej, gennemføre aktindsigten ved at henvise den aktindsigtssøgende hertil (f.eks. hvis dokumentet er offentliggjort på internettet).

Den aktindsigtssøgende kan pålægges at betale omkostninger ved kopiering. Betalingen skal være rimelig og må ikke overstige de faktiske omkostninger, jf. artikel 8, stk. 2.

3.4.5. Klage

Den, der har fået afslag på en anmodning om aktindsigt – eller hvis en anmodning ikke er behandlet indenfor eventuelle tidsfrister – skal have adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene eller et uafhængigt og upartisk organ, jf. artikel 9, stk. 1.

Efter artikel 9, stk. 2, skal den aktindsigtssøgende herudover altid have ret til en hurtig og billig klageprocedure, enten ved rekurs eller ved at kunne indbringe spørgsmålet for retten mv. efter stk. 1.

3.4.6. Information mv. om aktindsigtsadgangen

Medlemsstaterne bør tage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at informere borgerne om retten til aktindsigt, og hvordan denne ret skal udøves, ligesom medlemsstaterne skal sikre, dels at de offentligt ansatte er "trained in their duties and obligations with respect to the implementation" af retten til aktindsigt, og dels at offentligheden kan udøve retten til aktindsigt, jf. artikel 10, stk. 1.

Med henblik på at sikre offentlighedens ret til aktindsigt bør medlemsstaterne håndtere dokumenterne således, at de er let tilgængelige, ligesom staterne bør anvende præcise regler med hensyn til opbevaring og kassation af dokumenterne, samt – så vidt muligt – føre lister over de dokumenter, som de er i besiddelse af, jf. artikel 10, stk. 2.

Myndighederne bør i øvrigt – af egen drift, og hvor det findes hensigtsmæssigt – tage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at offentliggøre informationer, der er "in the interest of promoting the transparancy of public administration and efficiency within administrations or will encourage informed participation by the public in matters of public interest", jf. artikel 11.

KAPITEL 8

Offentlighedslovens formål

1. Indledning

Den gældende offentlighedslov indeholder ikke en bestemmelse, der fastlægger, hvilke formål lovens offentlighedsordning varetager. Offentlighedsloven fra 1970 indeholdt heller ikke en sådan formålsbestemmelse.

Offentlighedskommissionen finder, at der til brug for overvejelserne om det nærmere indhold af en ny offentlighedslov er grund til at overveje og beskrive, hvilke formål en almindelig offentlighedsordning bør varetage. En sådan beskrivelse kan endvidere danne grundlaget for overvejelser om, hvorvidt der som noget nyt bør indsættes en formålsbestemmelse i en ny offentlighedslov.

På den baggrund redegøres i det følgende under pkt. 2 for de hidtidige overvejelser om hensynene bag og formålene med en almindelig offentlighedsordning. Disse overvejelser fremgår navnlig af betænkning nr. 325/1963, som er en del af forarbejderne til 1970-loven, jf. nærmere pkt. 2.1 nedenfor.

Herefter beskrives i pkt. 3.1, hvilke formål en fremtidig almindelig offentlighedsordning efter kommissionens opfattelse bør varetage, og det overvejes i forlængelse heraf under pkt. 3.2, om der bør indsættes en formålsbestemmelse i en ny offentlighedslov.

2. Hidtidige overvejelser om hensynene bag og formålene med en almindelig offentlighedsordning

2.1. Offentlighedskommissionen af 1956

I forbindelse med overvejelserne om at indføre et almindeligt offentlighedsprincip i den danske forvaltning behandlede Offentlighedskommissionen af 1956 i betænkning nr. 325/1963 spørgsmålet om, hvilke hensyn der begrunder indførelse af et sådant princip.

Kommissionen gjorde sig i den forbindelse bl.a. følgende overvejelser, jf. betænkning nr. 325/1963, side 42 ff. :

> **"A. OFFENTLIGHED SOM LED I FOLKESTYRET.**
>
> En af de begrundelser, der står i første række som motivering for indførelse af offentlighed i forvaltningen, er en betragtning, som står i forbindelse med folkestyret i staten og kommunerne. For denne betragtning fremstår adgangen til at gøre sig bekendt med den offentlige forvaltnings dokumenter som en udbygning af folkestyret. Den offentlige forvaltning er en samfundsfunktion, der angår alle samfundets medlemmer, og da det er befolkningen, som gennem valg eller på anden måde har den afgørende magt i statens og kommunernes styre, bør befolkningen i størst mulig udstrækning have kendskab til, hvad der foregår inden for dette styre, og mulighed for at diskutere og tage stilling til offentlige anliggender. Derfor er trykkefrihed og anden ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og foreningsfrihed afgørende forudsætninger for demokratiet. Offentlighed i forvaltningen kan ses i denne sammenhæng, jfr. at den svenske offentlighedsordning er blevet anset som en bestanddel af den svenske trykkefrihed. Offentlighed i forvaltningen må antages at være med til at skabe og vedligeholde interessen for offentlige anliggender, hvilket ikke mindst er ønskeligt i det moderne komplicerede samfund og i en tid, hvor der næres frygt for, at den politiske ligegyldighed skal brede sig. Offentlighed bidrager til at sætte almene problemer under debat og giver mulighed for, at befolkningen kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis. Offentlighed i forvaltningen kan således betragtes som et led i demokratiet.
>
> Erfaringen viser, at det efter den nuværende ordning, selv om man måtte ønske det, ikke er muligt at holde offentligheden fuldstændigt uden kendskab til mange sager, der behandles af administrationen. Enkelte dokumenter eller faser i sagens behandling vil blive kendt af en større kreds. Hemmeligholdelse kan vanskeliggøres derved, at en sag skal passere en række forskellige myndigheder eller flere instanser. Det har vist sig, at pressen har gode muligheder for at skaffe informationer. Når dette er tilfældet, kan det siges, at det er bedre, at pressen – og dermed offentligheden – bliver rigtigt og udtømmende orienteret gennem adgang til forvaltningens dokumenter, end at orienteringen af læserne skal ske på grundlag af tilfældige – ofte ufuldstændige – oplysninger, som kan give anledning til misforståelser af sagens sammenhæng.
>
> […]
>
> **B. KONTROLHENSYN.**
>
> En anden af de begrundelser, der i første række anføres til støtte for ønsket om indførelse af offentlighed i forvaltningen, er den, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver. Til forvaltningen er henlagt en mængde afgørelser i sager af stor samfundsmæssig betydning såvel som sager af særlig betydning for den enkelte borgers personlige og økonomiske interesser og velfærd. Borgerne er i stadig stigende grad underkastet indgreb af forskellig art fra samfundets side gennem forvaltningen. I betydeligt omfang må forvaltningen træffe sine afgørelser uden støtte af faste retningslinier fra lovgivningens side, hvorved afgørelserne får en skønsmæssig karakter. Det anføres på denne baggrund, at man, ved at give borgerne adgang til at gøre sig bekendt med forvaltningens dokumenter, bør give dem mulighed for at kunne kontrollere, at de sager, forvaltningen skal tage sig af, underkastes den fornødne grundige undersøgelse. Det bliver derved muligt at påse, at de oplysninger og erklæringer, der indhentes, er holdbare, og at afgørelserne alene træffes ud fra saglige hensyn, herunder at ensartede sager behandles ens, og at afgørelserne ikke påvirkes af uvedkommende interesser, eller at der – f.eks. ved besættelse af offentlige stillinger – ikke sker favorisering eller anden vilkårlighed, eventuelt direkte embedsmisbrug.

Adgangen til at få kendskab til forvaltningens akter vedrørende en sag giver den enkelte borger som interesseret part i forhold til forvaltningen mulighed for at få oplyst, om hans sag er behandlet på forsvarlig og rigtig måde, og giver ham derved støtte til at varetage sine interesser. Er han utilfreds med en truffen afgørelse, vil det kendskab, han gennem akterne får til det grundlag, hvorpå afgørelsen er truffet, have betydning for hans overvejelser om, hvorvidt han bør søge afgørelsen indbragt for højere instans, og for hans stilling som part under sagens behandling for denne instans.

Aktindsigten vil ligeledes kunne være af vigtighed for afgørelse af, om der måtte være anledning til at klage over en forvaltningsmyndighed til folketingets ombudsmand. Tilsvarende betydning vil naturligvis adgang til at gennemse en sags dokumenter have for den rådgiver, som skal yde den pågældende juridisk eller anden sagkyndig bistand i sagen.

Det er imidlertid ikke alene parter, der kan have interesse i den ved en offentlighedsordning skabte kontrolmulighed. Også organisationer, der har til opgave at varetage større eller mindre kredses tarv, kan være interesseret i at få kendskab til ekspeditioner inden for visse sagsområder. Men navnlig har pressen en åbenbar interesse i at få førstehånds kendskab til, om forhold inden for forvaltningsområder kræver nærmere belysning eller giver anledning til kritik, således at problemer kan sættes under debat på et sagligt og velunderbygget grundlag.

Det gøres endvidere gældende, at indførelsen af en offentlighedsordning er egnet til at underbygge og forøge tilliden til forvaltningen. Man møder ikke sjældent en skeptisk indstilling over for offentlige forvaltningsmyndigheder. Den kan have konkret årsag deri, at den pågældende ved en eller anden lejlighed har været utilfreds med en afgørelse, som han måske ikke helt har forstået. Men selv uden sådanne konkrete årsager vil der let kunne opstå tvivl om, hvorvidt alt går rigtigt til, når sagerne behandles og afgøres bag lukkede døre uden adgang til at følge med i, hvad der sker. Også for tjenestemændene er det ubehageligt at støde på sådan skepsis eller mistillid, som i øvrigt undertiden kan give sig generende udslag i ubegrundede klager, angreb i pressen og lignende. En sådan skepsis vil kunne mindskes gennem en offentlighedsordning.

[…]

C. SAGERNES OPLYSNING.

Som begrundelse for indførelse af en offentlighedsordning anføres, at offentlighedsprincippet vil være af betydning for, at forvaltningen forsynes med rigtige oplysninger. Erklæringer, der afgives til brug for en sags behandling, vil blive afgivet under det ansvar, der følger af, at erklæringen eventuelt kan blive offentliggjort, og at den, hvem sagen angår, har mulighed for at gøre sig bekendt med udtalelsen og fremkomme med berigtigelser. Risikoen for, at udtalelser indeholder løse eller uunderbyggede oplysninger til skade for tredje mand eller er påvirket af uvedkommende og usaglige hensyn, imødegås herved.

[…]

D. BETYDNING FOR TJENESTEMÆNDENES STILLING.

Indførelse af offentlighed i forvaltningen vil medføre, at tjenestemændenes meninger og synspunkter i støre udstrækning end nu kommer til offentlighedens kundskab, og tjenestemændenes udtalelser vil derved blive inddraget i den offentlige diskussion om forvaltningsanliggender. Det anføres, at denne virkning af offentligheden vil være et gode, da det vil være en styrkelse af det saglige element i forvaltningen. Den ansporende virkning for forvaltningens tjenestemænd, der ligger i udsigten til offentlig kritik, må ej heller undervurderes. Tjenestemændene vil – som det er blevet sagt – komme til at arbejde under ansvar over for en velinformeret offentlig opinion.

[…]

E. OFFENTLIGHED I RETSPLEJEN.

Som begrundelse for indførelse af offentlighedsprincippet i forvaltningen henvises ofte til, at offentlighedsprincippet i retsplejen betragtes som en selvfølgelig grundsætning, som ingen kunne tænke sig at opgive. De hensyn, der begrunder offentlighedsprincippet i retsplejen, er for en væsentlig dels vedkommende de samme, som – jfr. foran under A-C – er anført til støtte for offentlighed i forvaltningen.

[…]

F. BETYDNING FOR PRESSEN.

> En særlig side ved offentlighedsordningen er dens betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene vil stille et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed. Pressens mulighed for fuldt ud at benytte sig af dette materiale vil dog være afhængig af, på hvilken måde en offentlighedsordning nærmere gennemføres. Giver man – som i Sverige – pressen adgang til at gennemse indgået post eller ved gennemgang af journalerne at blive bekendt med alle sager, der har været eller er under behandling i vedkommende forvaltningskontor, kan der på basis heraf opbygges en omfattende nyhedstjeneste. Begrænser man derimod en offentlighedsordning på den måde, at den ikke giver adgang til en almindelig undersøgelse af alle sager, men alene til at fremsætte begæring om gennemgang af bestemt angivne sager, vil pressens adgang til at erhverve nyhedsstof naturligvis blive tilsvarende indskrænket.
>
> […]".

Som det fremgår af det citerede, fremhævede kommissionen, at adgangen til at gøre sig bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter kan betragtes som en udbygning af folkestyret.

I den forbindelse henviste kommissionen bl.a. til, at eftersom det er befolkningen, som gennem valg eller på anden måde har den afgørende magt i statens og kommunernes styre, bør befolkningen i størst mulig udstrækning have kendskab til, hvad der foregår inden for dette styre, at offentlighed bidrager til at sætte almene problemer under debat og giver mulighed for, at befolkningen kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis, og at spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen skal ses i sammenhæng med ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheden, der er afgørende forudsætninger for et demokrati.

Kommissionen gav også udtryk for, at en offentlighedsordning sikrer, at pressen – og dermed offentligheden – bliver rigtigt og udtømmende orienteret gennem adgang til de sager, der behandles af forvaltningen.

Herudover anførte kommissionen navnlig, at en offentlighedsordning også har til formål at give borgerne mulighed for at følge med i og føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver, at en offentlighedsordning således er egnet til at underbygge og forøge tilliden til forvaltningen, og at en offentlighedsordning vil være af betydning for, at forvaltningen forsynes med rigtige oplysninger.

2.2. Partsoffentlighedsloven af 1964

Partsoffentlighedsloven af 1964 blev som omtalt i kapitel 3, pkt. 2, fremsat på baggrund af betænkning nr. 325/1963.

I forbindelse med fremsættelsen af forslaget til en partsoffentlighedslov anførte justitsministeren følgende om værdien af en sådan lov, jf. Folketingstidende 1963/64, Forhandlingerne, sp. 3457:

> "Jeg vil gerne gøre nogle almindelige bemærkninger om værdien af den ordning, der nu foreslås gennemført. A) Ordningen betyder, at en part under en sags behandling i administrationen får mulighed for at konstatere, om de oplysninger, der foreligger for forvaltningsmyndigheden, er rigtige og fyldestgørende og – hvis dette efter hans opfattelse ikke er tilfældet – at fremkomme med korrigerende eller supplerende oplysninger og synspunkter. B) Efter sagens afslutning får han mulighed for ved en gennemgang af det materiale, der har ligget til grund for afgørelsen, at tage stilling til, om han bør søge afgørelsen ændret, eventuelt ved klage til højere administrativ myndighed eller ved sagens indbringelse for domstolene. C) Ordningen har imidlertid ikke alene den konkrete praktiske betydning, som jeg her har omtalt. Det har en generel værdi for forholdet mellem befolkningen og administrationen, at parter i forvaltningssager har en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med grundlaget for en afgørelse og dermed bedre mulighed for at forstå afgørelsen og dennes begrundelse. "

2.3. Offentlighedsloven af 1970

I forbindelse med fremsættelsen af det lovforslag, der lå til grund for offentlighedsloven af 1970, anførte justitsministeren følgende om formålet med gennemførelse af en almindelig offentlighedsordning, jf. Folketingstidende 1969-70, Forhandlingerne, sp. 133:

> "Gennemførelse af offentlighed i forvaltningen er en udbygning af folkestyret. Det er en naturlig følge af den ret, vi alle er enige om at befolkningen skal have til at diskutere og til at tage stilling til offentlige anliggender. Det svarer til den offentlighed, vi har i lovgivningen

> og i retsplejen, og det er min opfattelse, at vi, når offentlighed indføres i forvaltningen, vil erfare det samme, som vi erfarede efter, at vi i 1919 havde indført offentlighed i retsplejen: at befolkningens tillid til forvaltningen stiger. ”

2.4. Offentlighedsloven af 1985

Betænkning nr. 857/1978, der dannede grundlaget for offentlighedsloven af 1985, indeholder ikke nærmere overvejelser om de formål, som en offentlighedsordning varetager. Der er dog enkelte steder nogle kortfattede bemærkninger om spørgsmålet.

I forbindelse med drøftelsen af meroffentlighedsprincippet og pressens adgang til at få oplysning om generelle og konkrete sager, der behandles af forvaltningsmyndighederne, anføres således følgende om offentlighedslovens funktion, jf. betænkning nr. 857/1978, side 71:

> ”[...] Medens mere permanente underhåndskontakter i reglen vil være begrænset til en enkelt journalist, til hvem sagsbehandleren har et særligt tillidsforhold, sikrer offentlighedsloven såvel pressen som helhed som andre interesserede adgang til at få oplysninger i tilfælde, hvor sådanne kontakter enten slet ikke eksisterer eller dog i en konkret sag ikke har givet tilfredsstillende informationer. Endvidere vil den, der mundtligt har fået oplysninger af en myndighed, altid gennem anvendelse af offentlighedsloven have mulighed for at kontrollere, at de meddelte oplysninger er korrekte og fyldestgørende. Lovens funktion som kontrolinstrument i forhold til myndighederne må tillægges væsentlig betydning for udøvelsen af pressens opgaver i et demokratisk samfund. ”

Endvidere er i tilknytning til spørgsmålet om betingelserne for at kunne udnytte adgangen til aktindsigt anført følgende om offentlighedslovens formål, jf. a.st., side 129:

> ”Ved bedømmelsen af, hvorvidt de gældende regler om offentlighedsprincippets udformning i denne henseende [det vil sige i forhold til de betingelser, der stilles for at kunne udnytte adgangen til aktindsigt] har virket tilfredsstillende, finder udvalget det nærliggende at tage udgangspunkt i de funktioner, som offentlighedsloven har til hensigt at varetage. Der kan i så henseende navnlig være anledning til at understrege, at loven ikke alene tilsigter at indgå som et led i det system af retssikkerhedsgarantier, der omgærder beslutningsprocessen i den offentlige forvaltning her i landet, men tillige har det videre sigte at give pressen og andre nyhedsformidlende institutioner et bedre grundlag for udøvelsen af den almindelige informationsvirksomhed i form af en løbende orientering af offentligheden om den offentlige forvaltnings virksomhed. ”

Det er ikke i forbindelse med fremsættelsen af de tre lovforslag til den gældende offentlighedslov omtalt, hvilke formål offentlighedsloven skal varetage. Sådanne synspunkter er heller ikke indeholdt i bemærkningerne til de nævnte forslag.

Formålene med offentlighedsloven er imidlertid berørt i forordet til Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, hvor følgende er anført:

> ”Den nye lov om offentlighed i forvaltningen har til formål at sikre borgerne og pressen mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.
>
> Reglerne om offentlighed i forvaltningen skal ikke alene medvirke til at skabe interesse for offentlige anliggender, men også medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning. Reglerne giver således den enkelte borger og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.
>
> Jeg vil også gerne fremhæve, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene stiller et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed, der kan medvirke til, at pressen kan informere offentligheden på et rigtigt faktisk grundlag […]”.

3. Kommissionens overvejelser

3.1. Offentlighedslovens formål

Det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at de hensyn, som i dag taler for, at der skal gælde en almindelig offentlighedsordning i forhold til den offentlige forvaltning, grundlæggende er de samme som i sin tid blev fremhævet i betænkning nr. 325/1963 som hensyn, der begrundede indførelse af en sådan ordning, jf. pkt. 2.1.

Det er i overensstemmelse hermed kommissionens opfattelse, at en ny offentlighedslov grundlæggende bør varetage de samme formål som den nuværende lov.

Til brug for kommissionens overvejelser om det nærmere indhold af en ny offentlighedslov beskrives disse hensyn og formål imidlertid nærmere i pkt. 3.1.1–3.1.5. Det bemærkes, at beskrivelsen er opdelt i forskellige kategorier, selvom de enkelte hensyn mv. i et vist omfang kan henføres til flere kategorier. I forlængelse af beskrivelsen behandles i pkt. 3.2. spørgsmålet om, hvorvidt der bør indsættes en formålsbestemmelse i en ny offentlighedslov.

3.1.1. Hensynet til et åbent, demokratisk samfund samt til informations- og ytringsfriheden

Offentlighedsprincippet kan – som også fremhævet af Offentlighedskommissionen af 1956 – betragtes som en udbygning af folkestyret, og en almindelig adgang til dokumenter i den offentlige forvaltning må i dag anses for at være et helt centralt kendetegn for et åbent, demokratisk samfund.

Det ligger således i naturlig forlængelse af den omstændighed, at det er befolkningen, som gennem valghandlingen bestemmer, hvilke politikere og politiske partier der skal have det overordnede ansvar for den offentlige forvaltning, at befolkningen har en almindelig adgang til forvaltningens dokumenter.

Den indsigt i forvaltningen, som offentlighedsprincippet sikrer, vil endvidere fra en principiel betragtning give befolkningen mulighed for at følge med i, hvordan politikerne forvalter ansvaret, og befolkningen vil derved kunne få et bedre grundlag for ved f.eks. fremtidige folketings- eller kommunalvalg at tage stilling til, om de pågældende politikere fortsat skal have magten.

Offentlighedsprincippets centrale rolle i et demokratisk samfund viser sig også ved den betydning, som adgang til forvaltningens oplysninger har for den offentlige debat.

Den viden, som en borger opnår ved at få kendskab til forvaltningens oplysninger, kan således betyde, at den pågældende borger søger at skabe debat om en sag, og offentlighedsprincippet kan i et sådant tilfælde være baggrunden for, at der i det hele taget opstår offentlig debat om et væsentligt samfundsmæssigt spørgsmål. Både i sådanne tilfælde og i tilfælde, hvor en sag allerede er genstand for debat i f.eks. medierne, vil indsigten i sagens oplysninger endvidere i almindelighed gøre den pågældende borger eller journalist mv. bedre oplyst om sagen og herved vil debatten kunne foregå på et mere kvalificeret og velunderbygget grundlag.

Hertil kommer, at offentlighedsprincippet fremmer informations- og ytringsfriheden, der er afgørende forudsætninger for et demokrati.

Denne sammenhæng mellem offentlighedsprincippet og informations- og ytringsfriheden skal bl.a. ses i lyset af, at princippet som nævnt indebærer, at borgerne kan modtage oplysninger om væsentlige samfundsforhold, herunder spørgsmål af politisk karakter, og at borgerne på denne baggrund kan deltage i den offentlige debat på et mere oplyst grundlag. Offentlighedsprincippet må også antages at tilskynde den enkelte borger til at deltage i debatten om offentlige anliggender, og princippet kan derfor siges at bidrage til at styrke befolkningens (demokratiske) deltagelse i drøftelsen af væsentlige samfundsspørgsmål.

> Offentlighedsprincippets sammenhæng med informations- og ytringsfriheden er i norsk ret kommet til udtryk i den norske grundlovs § 100, der – foruden at grundlovsfæste offentlighedsprincippet – indeholder regler om informations- og ytringsfriheden. Den nævnte sammenhæng kommer også til dels udtryk i svensk ret ved, at offentlighedsprincippet er indeholdt i kapitel 2 i Tryckfrihetsforordningen, der i kapitel 2, § 1, fastslår, at "till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. "
>
> Der kan også henvises til FOB 2002, side 393 (397), hvor ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af en klage over Trafikministeriets afgørelse i en sag om aktindsigt udtalte, at "artikel 10 vedrørende ytrings- og informationsfrihed i den europæiske menneskerettighedskonvention [...] må antages i et vist omfang at sikre pressen mulighed for adgang til oplysninger fra det offentlige". Endvidere

kan der henvises til FOB 2004, side 452 (456), hvor ombudsmanden udtalte, at en myndighed ikke lovligt kunne efterkomme et ønske fra en journalist om at forsinke behandlingen af andre anmodninger om aktindsigt i et dokument, der var udleveret til den pågældende journalist, med henblik på at sikre, at journalisten kunne lancere en solohistorie (f.eks. ved at bringe det udleverede dokument som en kronik i vedkommende avis). I den forbindelse pegede ombudsmanden på, at en imødekommelse af et sådant ønske ville være i strid med den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, ligesom ombudsmanden henviste til "artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet".

Der kan også peges på, at den betydning, som adgangen til og muligheden for at nyttiggøre oplysninger generelt har i det såkaldte informations- og videnssamfund, er et væsentligt argument for en almindelig adgang til forvaltningens oplysninger.

Endelig kan det til støtte for, at der bør være en almindelig adgang til forvaltningens dokumenter, anføres, at det forhold, at den offentlige forvaltning er finansieret af befolkningen, i sig selv taler for, at den information, som forvaltningsmyndighederne er i besiddelse af om bl.a. væsentlige samfundsspørgsmål, også stilles til rådighed for offentligheden.

3.1.2. Hensynet til offentlighedens kontrol

Den offentlige forvaltnings virksomhed – herunder i forbindelse med behandlingen af generelle og konkrete sager – er af stor samfundsmæssig betydning, da virksomheden bl.a. angår spørgsmål af politisk karakter og spørgsmål, der efter omstændighederne kan være af indgribende betydning for den enkelte borger.

Det er derfor af afgørende betydning, at der i et demokratisk samfund eksisterer nogle mekanismer, der kan bringes i anvendelse med henblik på at føre kontrol med den offentlige forvaltnings udførelse af sin virksomhed.

I den sammenhæng har offentlighedsprincippet betydning, idet princippet giver befolkningen adgang til forvaltningens sager og dokumenter og dermed mulighed for at føre kontrol med forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver. I den forbindelse er det navnlig medierne, som via deres dækning og undersøgelse af sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, står centralt som offentlighedens kontrollant.

Den adgang til at føre kontrol med den offentlige forvaltning, som offentlighedsprincippet giver mulighed for, kan således bidrage til at forebygge og forhindre magtmisbrug og anden kritisabel forvaltningsvirksomhed. Dette skyldes bl.a., at det blotte kendskab til, at forvaltningens opgaveudførelse (efterfølgende) ved brug af offentlighedsprincippet kan kontrolleres af offentligheden, kan have en præventiv virkning.

Når der opstår spørgsmål om ulovlig forvaltningsvirksomhed, kan offentlighedsprincippet endvidere medvirke til, at de forhold, der er genstand for kritik, klarlægges, og at det afdækkes, hvem der i givet fald bærer ansvaret for de kritisable forhold.

3.1.3. Hensynet til offentlighedens tillid

Offentlighedsprincippet kan også medvirke til at underbygge og øge offentlighedens tillid til forvaltningsmyndighederne.

Ved at få indsigt i forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver vil offentligheden kunne få større forståelse for forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver, da offentligheden vil få indsigt i de hensyn og overvejelser, der ligger bag den enkelte myndigheds beslutning om at udføre opgaven på en bestemt måde.

På den måde kan offentlighedsprincippet medvirke til, at offentligheden ikke betragter den offentlige forvaltning som "en lukket verden", hvor behandlingen af sager er omgærdet af en hemmelighedskultur og foregår på et vilkårligt og usagligt grundlag.

Offentlighedens forståelse for forvaltningsmyndighedernes virksomhed kan derved også styrke forvaltningens legitimitet.

3.1.4. Hensynet til medierne

En almindelig adgang til de oplysninger som myndighederne er i besiddelse af, stiller et omfattende nyhedsmateriale til mediernes rådighed, og dette materiale kan medvirke til, at medierne informerer offentligheden på et korrekt grundlag og på en fyldestgørende måde.

Herudover har en almindelig offentlighedsordning betydning for mediernes mulighed for at foretage undersøgende og dokumentarisk journalistik, ligesom ordningen har betydning for mediernes mulighed for at kontrollere den offentlige forvaltnings udførelse af dens opgaver.

På denne baggrund kan offentlighedsprincippet siges at have betydning for mediernes rolle som offentlighedens informationsformidler samt mediernes adgang til at kontrollere forvaltningen, jf. også pkt. 3.1.2 ovenfor.

3.1.5. Hensynet til retssikkerheden

Som det fremgår af pkt. 2.1 ovenfor, pegede Offentlighedskommissionen af 1956 på, at adgangen til forvaltningsmyndighedernes sager og dokumenter ville give mulighed for, at den enkelte borger kunne påse, at de oplysninger, som myndighederne indhentede til brug for afgørelsen af en sag var holdbare, og at den, der var part i sagen, havde mulighed for at fremkomme med eventuelle berigtigelser af disse oplysninger. Et offentlighedsprincip ville således indebære en styrkelse af den enkeltes retsstilling i forhold til den offentlige forvaltning i forbindelse med behandlingen af afgørelsessager og sikre, at afgørelserne blev truffet på et sagligt og korrekt grundlag.

Det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at offentlighedsprincippet relativt set ikke længere kan tillægges samme afgørende betydning som en retssikkerhedsgaranti for, at myndighederne træffer saglige og korrekte afgørelser. Dette skyldes navnlig, at hensynet til borgernes retssikkerhed i forbindelse med myndighedernes behandling af afgørelsessager efter gældende ret i vidt omfang sikres gennem de retssikkerhedsgarantier om bl.a. forvaltningsmyndighedernes pligt til partshøring, begrundelse og klagevejledning, der er fastlagt i forvaltningsloven.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at offentlighedsprincippet ikke længere har nogen betydning for retssikkerheden. Forvaltningslovens processuelle regler gælder kun i afgørelsessager og i forhold til den, der er part i sagen. Uden for disse tilfælde kan offentlighedsprincippet – navnlig gennem mediernes dækning og undersøgelse af generelle og konkrete sager – medvirke til at sikre, at forvaltningsmyndighederne ikke i forbindelse med udførelsen af deres opgaver lader sig påvirke af uvedkommende interesser eller forfølger usaglige formål. Offentlighedsprincippet kan i den forstand siges at have en mere indirekte (generel og præventiv) betydning for retssikkerheden.

3.2. Indsættelse af en formålsbestemmelse

Den gældende offentlighedslov indeholder ikke en bestemmelse, der fastlægger, hvilke formål lovens offentlighedsordning varetager, og offentlighedsloven fra 1970 indeholdt heller ikke en sådan formålsbestemmelse.

Offentlighedskommissionen finder imidlertid anledning til i forlængelse af beskrivelsen i pkt. 3.1 af, hvilke formål en fremtidig almindelig offentlighedsordning efter kommissionens opfattelse bør varetage, at overveje, om der bør indsættes en formålsbestemmelse i en ny offentlighedslov.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Det kan til støtte for, at der ikke er grundlag for at indføre en bestemmelse af den nævnte karakter, fremhæves, at der ikke i den forvaltningsretlige litteratur eller i den offentlige debat i øvrigt siden gennemførelsen af offentlighedsloven af 1970 ses at have været peget på et behov for at indføre en formålsbestemmelse i loven.

Der kan endvidere peges på, at der hverken i tilknytning til forvaltningslovens regler om partsaktindsigt eller i tilknytning til andre specifikke regler om aktindsigt – bortset fra en generel formålsbestemmelse i sundhedsloven, der bl.a. indeholder regler om egenacces i patientjournaler (lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008) – er fastsat bestemmelser om, hvilke formål de enkelte aktindsigtsregler skal varetage.

Herudover kan der mere generelt henvises til, at det følger af almindelige lovtekniske principper, at love ikke bør indeholde overflødigt stof, og at en formålsbestemmelse i offentlighedsloven vil kunne betragtes som overflødig, da den ikke i sig selv vil have retsvirkninger. En bestemmelse af den nævnte karakter vil således hverken skabe selvstændige rettigheder for borgerne eller pligter for forvaltningsmyndighederne, men vil kunne siges snarere at have karakter af en symbolsk bestemmelse, der blot beskriver de almindelige formål, som offentlighedsloven varetager.

Endelig kan det anføres, at der ved udformningen af en eventuel formålsbestemmelse under alle omstændigheder måtte tages højde for de (modstående) hensyn, som lovens undtagelsesbestemmelser vil skulle beskytte. Det kan således gøres gældende, at hvis der skal indsættes en formålsbestemmelse, der fremhæver, hvilke formål offentlighedsprincippet varetager – og som principielt taler for offentlighed – bør bestemmelsen også nævne de hensyn, som lovens undtagelsesbestemmelser vil skulle varetage.

Til støtte for det synspunkt, at der skal indføres en formålsbestemmelse, kan der anføres følgende:

Der findes flere eksempler fra senere års lovgivningspraksis på, at love i den første paragraf indeholder en formålsbestemmelse, der angiver de hensyn loven bygger på samt de formål, loven søger at opnå. Som eksempel kan nævnes § 1, stk. 1, i lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder (lov nr. 307 af 30. april 2008), § 1 i lov om bæredygtige biobrændstoffer (lov nr. 468 af 12. juni 2009) og § 1 i lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (lov nr. 469 af 12. juni 2009).

Herudover kan det anføres, at en formålsbestemmelse vil være en væsentlig understregning af det princip om offentlighed og åbenhed, som også den gældende offentlighedslov bygger på. Dette princip ligger således bl.a. bag bestemmelsen i den gældende lovs § 4, hvorefter hovedreglen er, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter.

Hertil kommer, at det kan være hensigtsmæssigt for såvel offentligheden som forvaltningsmyndighederne, at de formål, loven skal varetage, fremgår af lovteksten. Det kan således have betydning for udviklingen af en positiv "forvaltningskultur" i forhold til offentlighedsloven, at lovens værdigrundlag kommer til udtryk i lovteksten.

På denne baggrund og efter en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, som med udgangspunkt i lovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen angiver de hensyn og formål, som offentlighedsloven varetager.

Der henvises til lovudkastets § 1 med tilhørende bemærkninger.

Det kan nævnes, at den opfattelse af offentlighedsprincippets grundlæggende og principielle betydning i et demokratisk samfund, som er kommet til udtryk i beskrivelsen i pkt. 3.1, også er indgået i kommissionens overvejelser om, hvilke undtagelsesbestemmelser der bør medtages i en ny offentlighedslov.

Kommissionen har således fundet, at der alene bør indsættes en undtagelsesbestemmelse i loven, hvis der foreligger et kvalificeret beskyttelseshensyn, ligesom de enkelte undtagelsesbestemmelser skal søges formuleret så præcist som muligt, således at de ikke får et videre anvendelsesområde, end hensynet bag den enkelte undtagelsesbestemmelse tilsiger. Dette er dog ikke ensbetydende med, at undtagelsesbestemmelserne ikke kan overlade et skøn til myndighederne, som de skal udfylde ved den konkrete anvendelse af bestemmelserne, jf. også kapitel 14, pkt. 3.2.2 nedenfor.

Det skal imidlertid i den sammenhæng fremhæves, at den foreslåede formålsbestemmelse efter kommissionens opfattelse ikke skal betyde, at offentlighedslovens øvrige bestemmelser alene skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed. Dette har navnlig betydning i forhold til lovens undtagelsesbestemmelser, hvor de hensyn, som bestemmelserne bygger på – og som følger enten direkte eller forudsætningsvis af loven – også skal tillægges betydning i fortolkningssituationen. Det betyder således, at tvivl om fortolkningen af lovens bestemmelser ikke uden videre skal føre til, at der med henvisning til offentlighedslovens formålsbestemmelse og lovens grundsynspunkt om åbenhed skal meddeles aktindsigt.

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen har overvejet, om de hensyn, der taler imod offentlighed, og som lovens undtagelsesbestemmelser vil skulle beskytte, bør angives i formålsbestemmelsen. Kommissionen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor. Dette beror i første række beror på, at en angivelse af disse hensyn i offentlighedslovens formålsbestemmelse vil kunne opfattes på den måde, at loven har en målsætning om at begrænse borgernes og mediernes mulighed for at følge med i, hvad myndighederne foretager sig. Loven har naturligvis den modsatte målsætning. I anden række skyldes det, at de hensyn, der taler for det principielle udgangspunkt om åbenhed i forvaltningen har en mere generel og almen betydning, medens de hensyn, der taler imod åbenhed, har en mere konkret og snæver betydning og derfor kommer til udtryk – enten direkte eller indirekte – i offentlighedslovens enkelte undtagelsesbestemmelser.

KAPITEL 9

Offentlighedslovens anvendelsesområde

1. Indledning

Ved afgrænsningen af, hvilke myndigheder mv. der skal være omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, kan der tages udgangspunkt i et formelt (organisatorisk) kriterium eller et materielt (funktionelt) kriterium.

En afgrænsning, der bygger på det formelle kriterium, indebærer, at loven gælder for de myndigheder, der (organisatorisk) kan henregnes til "den offentlige forvaltning". Det er således ikke afgørende for lovens anvendelsesområde, hvilken type virksomhed som den pågældende forvaltningsmyndighed udøver, og dermed vil ikke blot myndighedens forvaltningsvirksomhed, men også eventuelle forretningsmæssige virksomhed være omfattet af loven. Det vil sige, at såfremt et organ henregnes til den offentlige forvaltning, indebærer det, at offentlighedsloven gælder for dokumenter, der indkommer til eller oprettes af det pågældende organ, uanset hvilken del af organets virksomhed dokumenterne vedrører.

En afgrænsning, der bygger på det materielle kriterium, indebærer, at loven gælder for alle myndigheder – herunder forvaltningsmyndigheder, domstole eller andre offentlige myndigheder – der udøver forvaltningsvirksomhed. Loven vil også kunne gælde for private selskaber og institutioner, der på det offentliges vegne udøver forvaltningsvirksomhed.

Offentlighedslovens anvendelsesområde er ved lovens § 1 udformet på grundlag af et formelt kriterium, og det er således alene de organer, som organisatorisk kan henregnes til "den offentlige forvaltning", der er omfattet af loven. Således er organer uden for den offentlige forvaltning, der udøver forvaltningsvirksomhed, som udgangspunkt ikke omfattet af offentlighedsloven.

Den formelle afgrænsning indebærer, at loven ikke gælder for institutioner, der drives i selskabsform, uanset om selskabet er 100 % ejet af det offentlige, idet sådanne selskaber ikke kan karakteriseres som forvaltningsmyndigheder. Endvidere vil private firmaer mv., der udfører arbejde efter licitation fra det offentlige, heller ikke være omfattet af loven.

Offentlighedslovens § 1 – hvori lovens anvendelsesområde er fastsat – har følgende ordlyd:

> "**§ 1.** Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 2 og 3.
> *Stk. 2.* Loven gælder endvidere for
> 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
> 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
> 3) kollektive varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af varmeforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.
> *Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring m.v. af dokumenter. "

Som det fremgår af lovens § 1, stk. 1, gælder loven for al virksomhed, der udøves af "den offentlige forvaltning".

Efter § 1, stk. 2, gælder loven – udover den offentlige forvaltning – også for visse elforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder samt kollektive varmeforsyningsanlæg.

Efter § 1, stk. 3, kan vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – bestemme, at offentlighedsloven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Om afgrænsningen af offentlighedslovens anvendelsesområde er anført følgende i Offentlighedskommissionens kommissorium:

> "Offentlighedsloven gælder i dag som udgangspunkt ikke umiddelbart for **institutioner, der drives i selskabsform**, heller ikke for selskaber, der er 100 % statsejede. Således er f.eks. A/S Storebæltsforbindelsen ikke omfattet af loven. Som det er tilfældet efter lov om Københavns Havn A/S, kan offentlighedsloven imidlertid ved særlig lov være sat i kraft for den pågældende institution.
>
> Baggrunden for det nævnte udgangspunkt er, at en beslutning om at organisere en institution som et statsejet selskab ofte er udtryk for, at der skal gælde de samme vilkår som dem, der gælder for det private erhvervsliv, ligesom beslutningen kan være et led i en egentlig privatisering af den pågældende institution. En ordning, hvorefter offentlighedsloven generelt gælder for sådanne selskaber, har været anset for egnet til at modvirke disse formål.
>
> Det har imidlertid været anført, at offentlige opgaver i stadigt større omfang henlægges til selskaber af den nævnte karakter, og at det giver anledning til betænkeligheder, at sådan virksomhed dermed uden videre "trækkes ud" af offentlighedsloven.
>
> Offentlighedsloven gælder i dag ikke umiddelbart for private firmaer mv., der udfører arbejde efter **udlicitering** fra det offentlige.
>
> Det har været anført, at offentlig forvaltningsvirksomhed i stadigt større omfang udliciteres til private firmaer, og at det – på samme måde som med hensyn til offentlige selskaber, jf. ovenfor – giver anledning til betænkeligheder, at sådan virksomhed dermed ikke længere vil være omfattet af offentlighedsloven. "

2. Nærmere om § 1, stk. 1, vedrørende offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde

2.1. Bestemmelsens baggrund

Afgrænsningen i den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 1, hvorefter loven alene gælder for den virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er identisk med afgrænsningen i § 1, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1970, der var gældende for "[…] sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning".

> Det nævnte afgrænsningskriterium blev i øvrigt også anvendt i § 1 i partsoffentlighedsloven af 1964, der fastsatte, at "ansøgere, klagere og parter i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter", ligesom det var anvendt i Offentlighedskommissionens lovudkast, jf. henholdsvis Folketingstidende 1963/64, tillæg A, sp. 1350, og betænkning nr. 325/1963, side 58 og 60.

Med hensyn til 1970-lovens forarbejder henvises til Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 585 f., og for så vidt angår 1985-lovens forarbejder til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 201 ff.

2.2. Formelt/organisatorisk kriterium ved fastlæggelse af offentlighedslovens anvendelsesområde

Det følger af lovens § 1, stk. 1, at den gælder for den offentlige forvaltning. Lovens anvendelsesområde er således som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, da det afgørende for, om loven finder anvendelse, i almindelighed er, om det pågældende organ hører til den offentlige forvaltning, det vil sige om organet kan karakteriseres som en forvaltningsmyndighed. Dette svarer til udgangspunktet efter forvaltningsloven, men adskiller sig fra anvendelsesområdet for de almindelige regler i persondata-loven, jf. nærmere pkt. 2.4.1 nedenfor.

Et formelt kriterium lader således lovens rækkevidde være afgrænset til de organer, der kan karakteriseres som forvaltningsmyndigheder. Kan et organ karakteriseres som en forvaltningsmyndighed, indebærer det, at offentlighedsloven gælder for dokumenter, der indkommer til eller oprettes af det pågældende organ, uanset hvilken del af organets virksomhed dokumenterne vedrører. Loven vil således også finde anvendelse i forhold til den del af organets virksomhed, der ikke som sådan kan karakteriseres som "forvaltningsvirksomhed", men f.eks. har karakter af forretningsvirksomhed.

> Der kan ved afgrænsningen af offentlighedslovens – eller andre loves – anvendelsesområde også lægges vægt på et såkaldt materielt (funktionelt) kriterium således, at loven gælder for "forvaltningsvirksomhed", uanset om denne virksomhed udøves af en forvaltningsmyndighed, en domstol eller en anden offentlig myndighed, eller eventuelt af private selskaber eller institutioner. Et materielt kriterium vil således lade lovens anvendelsesområde tage udgangspunkt i de (offentligretlige) funktioner, som et organ udøver, og ikke i organets formelle placering som en del af den offentlige forvaltning. Der kan på den baggrund lægges vægt på, om organet udfører aktiviteter, der traditionelt betragtes som naturlige opgaver for det offentlige, såsom undervisning, socialforsorg, transport, energiforsyning etc. Om anvendelsen af et materielt kriterium ved afgrænsningen af anvendelsesområdet for en lov henvises i øvrigt til pkt. 2.4 nedenfor.
>
> Det afgørende for, om et organ er omfattet af offentlighedsloven er ikke organets benævnelse som "råd", "institut" eller lignende. Eksempelvis falder Advokatrådet og Forbrugerrådet uden for lovens anvendelsesområde. Det afgørende for, om organet er omfattet af loven, vil således under alle omstændigheder være om det formelt set kan karakteriseres som en forvaltningsmyndighed.

Det formelle kriterium tager imidlertid ikke i sig selv stilling til, hvilke momenter der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et organ kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til den gældende offentlighedslov, at der i den forbindelse skal lægges vægt på det pågældende organs organisatoriske placering, og kun i tilfælde, hvor den organisatoriske placering giver anledning til tvivl, skal der lægges vægt på, hvilke funktioner organet udøver, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 201. Det formelle kriterium skal således kun undtagelsesvist suppleres med et materielt kriterium. Som et eksempel på et sådant undtagelsestilfælde kan nævnes vurderingen af, om udvalg og nævn, der består af folketingsmedlemmer, hører til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.6.2 nedenfor.

At afgrænsningskriteriet for lovens anvendelsesområde er et formelt (organisatorisk) kriterium indebærer, at der – i stedet for organets offentligretlige funktioner – må lægges vægt på bl.a., om organet er oprettet ved lov eller på privat initiativ, om organet er placeret i et over-/underordnelsesforhold til en forvaltningsmyndighed, om organets drift finansieres ved offentlig bevilling eller ved private midler, om der ved lov er fastsat regler med hensyn til anvendelse af bevilligede midler etc. Der lægges således vægt på det pågældende organs tilknytning til den offentlige forvaltning og i den forbindelse lægges der vægt på organets oprettelsesgrundlag, placering og virkemåde, jf. også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2001), side 86.

Offentlighedsudvalget overvejede i betænkning nr. 857/1978, side 84 ff., om anvendelsesområdet for offentlighedsloven af 1970, der også byggede på et formelt kriterium, skulle omformuleres helt eller delvist på grundlag af et materielt (funktionelt) kriterium. Udvalget, der i øvrigt afviste en sådan omformulering, gjorde sig følgende overvejelser om spørgsmålet, jf. a.st. :

> ”Efter udvalgets opfattelse er det utvivlsomt, at man opnår den klareste afgrænsning af offentlighedsprincippets almindelige anvendelsesområde ved – som i den gældende lov – at tage sit udgangspunkt i et formelt kriterium, *således at der kun hjemles adgang til aktindsigt i dokumenter, der indkommer til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed.*
>
> Denne klarhed indebærer på den anden side, at den del af domstolenes og folketingsorganernes virksomhed der eventuelt kan karakteriseres som ”forvaltningsvirksomhed”, falder uden for loven, hvorimod omvendt administrative organers funktioner af klart judiciel karakter er undergivet adgangen til aktindsigt. Endvidere er offentlige forvaltningsfunktioner, der udøves af private institutioner, ikke omfattet af loven.
>
> Udvalget finder imidlertid ikke, at dette forhold udgør nogen tilstrækkelig vægtig grund til at foreslå den gældende lovs almindelige anvendelsesområde helt eller delvis omformuleret *på grundlag af et kriterium med udgangspunkt i de funktioner, der udøves*. Til støtte for udvalgets opfattelse taler navnlig følgende grunde:
>
> En angivelse af lovens almindelige anvendelsesområde, hvorefter adgangen til aktindsigt skulle omfatte ethvert dokument, der fremkommer i forbindelse med udøvelsen af ”offentlig forvaltningsvirksomhed” el. lign., vil for det første utvivlsomt være forbundet med betydelige praktiske afgrænsningsvanskeligheder. Dette vil efter udvalgets opfattelse også gælde en udvidelse af lovens anvendelsesområde, hvorefter det gældende afgrænsningskriterium vel bibeholdes, men således at domstolenes og folketingsinstitutionernes ”administrative” virksomhed ved en udtrykkelig generel bestemmelse inddrages under loven. Det kan i den forbindelse anføres, at ombudsmandslovens § 1, stk. 1, oprindelig var affattet således, at dommerfuldmægtige i deres administrative virksomhed var undergivet ombudsmandens tilsyn. Dette gav i praksis anledning til tvivl med hensyn til rækkevidden af ombudsmandens kompetence, […]. Ordningen blev ophævet ved lov nr. 205 af 11. juni 1959 […].
>
> Det må dernæst understreges, at fastlæggelsen af det almindelige anvendelsesområde for lovgivningen om offentlighed i forvaltningen ikke bør ske i isolation. Loven om offentlighed i forvaltningen er et led i den gradvise udbygning af retssikkerhedsgarantierne i videste forstand i den offentlige forvaltning, der foregår i disse år, og må derfor udformes således, at den på den mest hensigtsmæssige måde kan indpasses i dette kompleks af regler for netop den offentlige forvaltnings virksomhed. En udvidelse af loven som den nævnte både i forhold til domstolene og folketingsorganerne og i forhold til institutioner, der ikke i sig selv er offentlige myndigheder, ville være udtryk for et principielt brud med de retningslinier, der hidtil har været fulgt ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for generel forvaltningslovgivning ikke alene for så vidt angår sagsbehandlingsreglerne, men også i forhold til reglerne om den efterfølgende kontrol med forvaltningen, navnlig domstols- og ombudsmandskontrollen.
>
> Hertil kommer for det tredje, at hensynet til retssikkerheden og til at sikre offentlighed og information specielt omkring domstolenes og folketingsorganernes virksomhed allerede i betydeligt omfang er sikret ad anden vej, f.eks. for domstolenes vedkommende i tinglysningsloven og retsplejeloven […]. I det omfang, der måtte være behov for en udbygning heraf, bør dette efter udvalgets opfattelse snarere gennemføres ved en ændring af de særlige regler, der gælder for de pågældende myndigheder, end ved en generel udvidelse af anvendelsesområdet for lov om offentlighed i forvaltningen, som måtte forventes at give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder.
>
> Udvalget finder således, at man ved fastlæggelsen af det almindelige anvendelsesområde for loven om offentlighed i forvaltningen bør fastholde det hidtidige formelt organisatoriske kriterium som det principielle udgangspunkt. Der kan dog i forbindelse med lovens revision være anledning til at overveje, om den grænsedragning mellem myndigheder og institutioner, der efter den praksis der har udviklet sig, anses for omfattet, henholdsvis ikke omfattet af den gældende lov, i alle henseender kan betragtes som tilfredsstillende […]. ”

2.3. Forvaltningsrettens anvendelse på andet end den offentlige forvaltning

Offentlighedsloven er et blandt flere generelle sæt af regler, der regulerer forholdet mellem forvaltningen og borgerne. Andre regler herom findes i forvaltningsloven, lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, lov om Folketingets Ombudsmand samt en række

ulovbestemte grundsætninger, der er udviklet i praksis. De vigtigste af disse sidste er officialprincippet, magtfordrejningslæren, lighedsgrundsætningen, saglighedsprincippet, proportionalitetsprincippet samt forbuddet mod at sætte skønnet under en regel.

De generelle forvaltningslove er i forhold til myndighedsbegrebet afgrænset på en ensartet måde. Det har ikke været hensigten med afgrænsningen i de generelle forvaltningslove at indsnævre området for de allerede udviklede forvaltningsretlige principper, ligeså lidt som det har været formålet at hindre, at de bestående principper udvikles, eller at der etableres helt nye principper til beskyttelse af borgerne.

Der er heller ikke holdepunkter i den generelle forvaltningslovgivning for at drage den konklusion, at reglerne i de generelle love ikke ønskes anvendt på myndigheder eller forhold, som ligger uden for det område, de selv har angivet som lovens anvendelsesområde. At en sådan slutning ikke er berettiget, fremgår særligt tydeligt af, at der både i offentlighedsloven og forvaltningsloven er bemyndigelse til administrativt at udvide lovenes anvendelsesområder. En sådan administrativ udvidelse af lovenes gyldighedsområde er da også i en vis udstrækning blevet gennemført.

Forvaltningsretten som sådan omfatter med andre ord flere juridiske enheder (organer) og sagsområder end de grundlæggende forvaltningslove. Dette forhold kom til udtryk i FOB 1973, side 275, hvor ombudsmanden tilkendegav, at han ikke anså sig kompetent overfor Landbrugets Dispositionsfond, idet fonden måtte anses for at falde uden for den offentlige forvaltning. Han kunne derfor ikke behandle en klage over, at Dispositionsfonden i forbindelse med administrationen af en bevilling på finansloven til at yde tilskud til afsætning af danske landbrugsprodukter medvirkede til diskrimination af visse eksportører. Derimod anså ombudsmanden sig for kompetent til at behandle en klage over, at Landbrugsministeriet ikke som tilsynsmyndighed havde grebet ind overfor fonden. Ombudsmanden beskrev i den anledning de retlige rammer for fondens tilskudsvirksomhed således:

> "Med hensyn til grundlaget for tildeling af støtte måtte Dispositionsfonden efter min mening principielt være bundet af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger – herunder det såkaldte lighedsprincip – for så vidt afvigelser herfra ikke var hjemlet ved loven og de ovennævnte godkendte retningslinier […]".

I retspraksis er det i flere sager lagt til grund, at principper, der ligner de forvaltningsretlige principper, finder anvendelse på organer eller institutioner, som må anses at falde uden for gyldighedsområdet for de generelle forvaltningslove. I UfR 1975.42 H ansås det for at være et uproportionalt indgreb i den personlige frihed, at en overenskomst mellem Taxa og Drosjechaufførernes Fagforening indeholdt krav om at ikke alene de almindelige chauffører, men også vognmandens ægtefælle eller andre familiemedlemmer skulle være medlemmer af fagforeningen, hvis de hjalp til med at køre. Landssamarbejdsudvalget vedrørende Sygesikringen var forpligtet til i forbindelse med en afgørelse om at udelukke en læge fra vagtkørsel at partshøre samt respektere magtfordrejningslæren, jf. UfR 1997.889 H. En tilladelse til Sømændenes Forbund til at formidle arbejdskraft kunne gyldigt tilbagekaldes, fordi forbundet gjorde forskel på organiseret og uorganiseret arbejdskraft, jf. UfR 1977.788 Ø. Sletning af et medlemskab af en a-kasse og et fagforbund på grund af kontingentrestance ansås i UfR 1987.610 H for ugyldig, dels fordi vedkommende ikke havde fået lejlighed til at udtale sig, dels fordi reaktionen var uproportional. Afskedigelsen af en afdelingsleder på en selvejende erhvervsskole blev af Vestre Landsret kendt uberettiget blandt andet på grund af manglende partshøring, jf. UfR 1971. 830 V.

Arbejdsdirektoratet har i vejledning nr. 19 af 4. marts 2005 beskrevet de almindelige krav til arbejdsløshedskassernes sagsbehandling og afgørelser. Direktoratet lægger i vejledningen til grund, at kasserne, uanset at de ikke formelt er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven, er undergivet de fleste af reglerne i forvaltningsloven. I note 186 i Karnovs Lovsamling til § 31, stk. 3 (som indført ved lov nr. 520 af 7. juni 2006), i elforsyningsloven oplyses det, at den systemansvarlige virksomhed (Energinet.dk) er

underlagt forvaltnings- og offentlighedsloven, og at afgørelser om hel eller delvis udelukkelse fra at gøre brug af den systemansvarlige virksomheds ydelser træffes efter almindelige forvaltningsretlige principper.

Denne tendens til at udstrække forvaltningsretlige principper ud over de generelle loves egen afgrænsning af deres anvendelsesområde findes også i lovgivningen. Den sociale retssikkerhedslov (lovbekendtgørelse nr. 877 af 9. marts 2008) har således udstrakt forvaltningsloven og offentlighedsloven til at gælde, når en myndighed overlader opgaver efter den sociale lovgivning til "andre end offentlige myndigheder", jf. lovens § 43, stk. 2. I beskæftigelsesindsatslovens § 4 b – 4 d (lov nr. 439 af 29. maj 2008) er der hjemmel til, at jobcentrene kan delegere til andre aktører at træffe afgørelser, og der er en bemyndigelse til, at ministeren fastsætter regler om andre aktørers sagsbehandling. I forarbejderne til bestemmelsen nævnes det, at "andre aktører ", når de handler efter delegation, er omfattet af "de uskrevne retsgrundsætninger", og ministeren har fastsat nærmere regler om sagsbehandling hos andre aktører i bekendtgørelse nr. 1676 af 19. december 2006. I lov om godkendelse og syn af køretøjer (lov nr. 473 af 9. juni 2004) er der i § 5 hjemmel til at fastsætte regler om, at private virksomheder, der foretager syn, skal overholde forvaltningsretlige regler. I bekendtgørelserne om disse virksomheder (bekendtgørelse nr. 823 og 824 af 11. august 2008), er det i § 14, stk. 1, og § 17, stk. 1, bestemt, at dele af forvaltningsloven og offentlighedsloven finder anvendelse, ligesom der er fastsat en særlig regel om inhabilitet. De omtalte lovbestemmelser bygger alle på det grundprincip, at de omhandlede aktiviteter har karakter af myndighedsudøvelse, og at forvaltningsretlige regler derfor bør finde anvendelse i en vis udstrækning, uanset at opgaverne varetages af private.

Bestræbelserne på at inddrage organer uden for den offentlige forvaltning under forvaltningsretten, viser sig også i lovbestemmelser, som overfører forvaltningsretlige regler og principper på offentlige virksomheder, der privatiseres, eller på private juridiske personer, som direkte ved lov er tillagt beføjelser til at træffe afgørelser i forhold til borgerne. Eksempler herpå findes i § 19 i DSB-loven (lov nr. 485 af 7. januar 1998) og § 4, stk. 5, i lov om private gymnasier (lov nr. 574 af 9. juni 2006).

Efter krav fra EU-retten omfattes private virksomheder nu og da af samme retlige krav til behandling af borgerne, som gælder for offentlige forvaltningsmyndigheder. De vigtigste eksempler herpå er lov om aktindsigt i miljøoplysninger og lov om behandling af personoplysninger, jf. herom pkt. 2.4.1 og 2.4.2 nedenfor.

Hvilke områder, der anses for omfattet af offentligretlige principper, er i praksis uklart, og der hersker usikkerhed med hensyn til, hvilke af de forvaltningsretlige regler der finder anvendelse, men der er en tendens til, at forvaltningsretlige principper omfatter mere end klassiske forvaltningsorganer.

2.4. Materielt kriterium ved fastlæggelse af andre loves anvendelsesområde

Mens afgrænsningen af offentlighedslovens – og forvaltningslovens – anvendelsesområde i sit udgangspunkt foretages efter et formelt (organisatorisk) kriterium, er der enkelte love på det som kan kaldes det forvaltningsretlige område, hvor afgrænsningen af lovens anvendelsesområde beror på et materielt (funktionelt) kriterium. Som eksempler på sådan lovgivning kan nævnes:

2.4.1. Persondataloven

Lov om behandling af personoplysninger (persondataloven, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000) indeholder regler om behandling af personoplysninger. Reglerne opstiller bl.a. visse materielle betingelser for, at der lovligt kan foretages behandling af personoplysninger, og fastlægger endvidere visse rettigheder for registrerede personer. Persondatalovens almindelige anvendelsesområde er fastlagt i § 1, stk. 1, der lyder således:

> "**§ 1.** Loven gælder for behandling af personoplysninger som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. "

Det almindelige anvendelsesområde er herved gjort afhængigt af et materielt kriterium i modsætning til et formelt kriterium, da det afgørende for, om lovens almindelige regler finder anvendelse er, om der er tale om en behandling af personoplysninger, der er omfattet af definitionen, og ikke om den pågældende behandling foretages f.eks. af eller for en offentlig myndighed.

2.4.2. Miljøoplysningsloven

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006) indeholder en særlig regulering af adgangen til aktindsigt i miljøoplysninger. Lovens anvendelsesområde er fastsat i § 1, der har følgende ordlyd:

> "**§ 1.** Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen. *Stk. 2.* Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol. *Stk. 3.* Lovens § 5 a gælder for domstolene. "

Afgrænsningen af lovens almindelige anvendelsesområde er i § 1, stk. 1 og 2, foretaget ved en kombination af et formelt og et materielt kriterium.

Ved henvisningen til § 1 i offentlighedsloven gøres der således i miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, brug af det formelle kriterium, hvorefter det afgørende er, om et organ hører til den offentlige forvaltning. I forhold til organer, herunder fysiske og juridiske personer, der ikke hører til den offentlige forvaltning, er anvendelsen af miljøoplysningsloven imidlertid gjort afhængig af et materielt kriterium, idet det afgørende er, om det pågældende organ er underlagt offentlig kontrol og har offentligt ansvar for eller udøver funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2.

2.4.3. Retssikkerhedsloven

I § 43, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 877 af 9. marts 2008) er det fastsat, at private som fra det offentlige får overladt visse sociale opgaver i forhold til disse opgavers udførelse er omfattet af bl.a. offentlighedsloven. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "*Stk. 2.* Når en myndighed overlader opgaver efter lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dagtilbudsloven, lov om sygedagpenge, lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel og lov om social service til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres. Dette gælder også for privatinstitutioner, jf. § 19, stk. 4, og § 51, stk. 4, i dagtilbudsloven og for friplejeboliger. "

Som det fremgår, skal spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven gælder for andre end offentlige myndigheder på det (sociale) område, der er fastlagt i retssikkerhedslovens § 43, stk. 2, afgøres ud fra et materielt kriterium. Det afgørende er således, om en myndighed har overladt opgaver efter de love, der er nævnt i bestemmelsen.

I det omfang loven efter dette kriterium gælder for f.eks. en privat selvejende institution, gælder den imidlertid kun i forhold til den opgave, der udføres, og således ikke i forhold til institutionens øvrige virksomhed, jf. nærmere Jon Andersen i Juristen 1999, side 54 ff.

2.4.4. Radio- og fjernsynsloven

DR og de regionale TV2-virksomheder er en del af den offentlige forvaltning og dermed som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. Dette udgangspunkt er imidlertid ved anvendelse af et materielt

kriterium fraveget ved § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (lovbekendtgørelse nr. 827 af 26. august 2009). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "**§ 86.** Sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. "

Efter denne bestemmelse er sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra offentlighedsloven. De pågældende sager og dokumenter er efter formuleringen af bestemmelsen i § 86, stk. 1, undtaget fra aktindsigt både i tilfælde, hvor dokumenterne beror hos DR eller de regionale TV2-virksomheder, og i tilfælde hvor dokumenterne beror hos andre offentlige myndigheder.

> Ombudsmanden har i FOB 2005, side 285, udtalt sig nærmere om fortolkningen af den nævnte bestemmelse. Ombudsmanden udtalte således bl.a., at bilag, der vedrørte udgifter til indkøb af vin mv. til brug ved receptioner og lignende, ikke var omfattet af § 86 i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

2.5. Myndigheder mv., der er omfattet af offentlighedsloven

Som anført ovenfor under pkt. 2.2 foretages afgrænsningen af offentlighedslovens anvendelsesområde efter et formelt (organisatorisk) kriterium. På denne baggrund antages følgende myndigheder mv. for omfattet af loven, jf. også Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 201 ff. :

2.5.1. Det formelle kriterium indebærer, at alle organer, der kan karakteriseres som forvaltningsmyndigheder, er omfattet af loven, uanset hvilken virksomhed de udøver.

Offentlighedsloven omfatter således almindelige forvaltningsmyndigheder inden for den statslige og kommunale forvaltning og særlige forvaltningsmyndigheder mv., der har karakter af selvstændige retssubjekter, som f.eks. Danmarks Nationalbank og DR mv.

Loven omfatter endvidere (uafhængige) centraladministrative råd og nævn (f.eks. Konkurrencerådet) samt regionale og lokale råd og nævn (f.eks. arbejdsmarkedsrådene).

Herudover er danske forvaltningsmyndigheder i udlandet omfattet af loven, jf. f.eks. FOB 2004, side 498, hvor ombudsmanden lagde til grund, at en dansk ambassade i udlandet havde tilsidesat notatpligten i offentlighedslovens § 6.

2.5.2. Loven gælder også for kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov. Dette gælder, uanset om de betegner sig som interessentskaber, andelsselskaber eller lignende privatretlige betegnelser.

> Baggrunden for, at kommunale fællesskaber anses for omfattet af loven, er bl.a., at sådanne fællesskaber løser kommunale opgaver på de deltagende kommuners vegne. De kommunale fællesskaber betragtes således som en art "specialkommuner", dvs. selvstændige kommunale enheder, hvis kompetence i modsætning til de almindelige kommuners er begrænset til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), side 414 ff.

> Der findes mange forskellige typer af kommunale og amtslige fællesskaber, især indenfor det tekniske område. Det kan f.eks. være affaldsforbrændingsanlæg, affaldsmodtagestationer, spildevand, beredskab osv. Der findes også kommunale fællesskaber indenfor områder som trafik, bibliotek, plejehjem, museer, sundhed og køkken.

2.5.3. Som nævnt under pkt. 2.5.1 gælder loven også for særlige forvaltningsmyndigheder. Med dette udtryk sigtes navnlig til institutioner mv., der er oprettet ved det offentliges foranstaltning eller er overgået til det offentlige ved eller i henhold til lov.

Udgangspunktet for en institution mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, vil være, at den anses for en del af den offentlige forvaltning. Dette gælder uanset om institutionen er tillagt hel eller delvis retssubjektivitet, og uanset om institutionen helt eller delvist råder over en formue, som er adskilt fra institutionens offentlige midler.

Som eksempler på særlige forvaltningsmyndigheder, der er oprettet ved lov, kan eksempelvis nævnes Danmarks Statistik, Danmarks Nationalbank og DR. At de nævnte forvaltningsmyndigheder er "særlige" indebærer, at de ikke indgår i det almindelige administrative hierarki, idet ledelsen af myndigheden typisk forestås af en bestyrelse. I modsætning til, hvad der gælder for de almindelige forvaltningsmyndigheder, har den pågældende minister ikke en instruktionsadgang over for institutionen ud over de beføjelser, der er hjemlede i den lov, som ligger til grund for myndighedens oprettelse, jf. Rapport om statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring (september 2003), side 62, der er afgivet af en tværministeriel arbejdsgruppe.

Det nævnte udgangspunkt, hvorefter en institution mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, anses for en del af den offentlige forvaltning, kan imidlertid være fraveget ved, at det i lovgivningen udtrykkeligt er bestemt eller i forarbejderne til loven klart forudsat, at den pågældende institution ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, f.eks. hvis hensigten med lovgivningen har været at gennemføre en privatisering.

Der har for så vidt angår selvejende institutioner (og fonde), som er oprettet ved lov eller i henhold til lov, udviklet sig en praksis, hvorefter der foretages en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder, om den pågældende selvejende institution skal henregnes til den offentlige forvaltning, jf. Vogter, side 66, og Gammeltoft-Hansen m.fl., side 101 ff., hvor der foretages en nærmere gennemgang af praksis.

I den forbindelse kan der være grund til at nævne UfR 1998.1322 H. I denne sag havde Københavns Kulturby Fond 96 – der var stiftet i 1991 af en række kommuner og amtskommuner i Storkøbenhavn med henblik på at planlægge og yde støtte til arrangementer og projekter i anledning af, at København skulle være europæisk kulturby i 1996 – i marts 1995 indgået en overenskomst med SiD vedrørende ansatte på Færgen Kronborg indeholdende en bestemmelse om, at alle ansatte under overenskomstens virkeområde skulle være medlemmer af SiD. Et andet fagforbund (Teaterteknikerforbundet) påstod under påberåbelse af, at fonden måtte anses for en del af den offentlige forvaltning, fonden tilpligtet at anerkende, at den omhandlede eksklusivbestemmelse var ugyldig. Fonden var – som det fremgår – ikke oprettet ved lov eller i henhold til lov, men var stiftet af en række kommuner og amtskommuner i Storkøbenhavn, det vil sige ved det offentliges foranstaltning. Fondens bestyrelse bestod af borgmestre m.v. fra de deltagende kommuner samt et medlem udpeget af kulturministeren, og dens udgifter blev i vidt omfang finansieret af stat og kommuner.

Højesteret indledte dommen med at fremhæve, at "spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kulturby Fond 96 skal anses for 'en del af den offentlige forvaltning', kan ikke besvares generelt eller abstrakt", hvorfor Teaterteknikerforbundet påstand om, at fonden var en del af den offentlige forvaltning "ikke som sådan [kan] være genstand for domstolsprøvelse. "

Højesterets flertal på 3 dommere fandt ikke, at fonden kunne anses for en del af den offentlige forvaltning i den forstand, at fonden ud fra en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning havde været afskåret fra at aftale den omhandlede eksklusivbestemmelse. De lagde i den forbindelse vægt på, at fonden var organiseret på privatretligt grundlag som en registreret erhvervsdrivende fond, at det havde været hensigten, at fonden skulle have en selvstændig stilling i forhold til den offentlige forvaltning, at fondens opgaver efter deres karakter og det begrænsede tidsrum, inden for hvilket de skulle udføres, måtte anses for atypiske i forhold til sædvanlig forvaltningsvirksomhed, og at finansieringen af fondens projekter også i betydeligt omfang skete gennem private bidrag.

Højesterets mindretal på 2 dommere fandt derimod, at fonden ud fra en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning havde været afskåret fra at indgå en eksklusivaftale som den, sagen handlede om. De lagde i den forbindelse vægt på, at fonden, som især havde til formål at fremme kulturelle aktiviteter i bred forstand i Københavnsområdet, blev oprettet ved det offentliges foranstaltning, at stifterne, som alene bestod af kommuner og amtskommuner, ved oprettelsen forpligtede sig til at bidrage til dækning af fondens administrationsudgifter fra stiftelsen til afviklingen, at fonden blev ledet af en bestyrelse, som hovedsagelig bestod af repræsentanter for stifterne, at rammer og budgetter for fondens aktiviteter efter vedtægterne skulle udarbejdes i overensstemmelse med bestyrelsens retningslinjer efter drøftelse med et af bestyrelsen nedsat idéudvalg og godkendes af bestyrelsen, at fonden i vidt omfang blev finansieret af det offentlige, og at fondens regnskaber blev revideret af Københavns Kommunes revision.

Ved den konkrete vurdering af, om en selvejende institution (eller fond) skal henregnes til den offentlige forvaltning, vil det dog tale for at anse den pågældende institution som en forvaltningsmyndighed, at den er oprettet ved lov, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 103. I den forbindelse skal det bemærkes, at såfremt det fremgår klart af lovgrundlaget for den pågældende selvejende institution, at den skal betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning (eller omvendt, at den ikke skal henregnes til den offentlige forvaltning), vil der ikke være grund til at foretage en konkret vurdering af det nævnte spørgsmål.

I det omfang der i lovgrundlaget ikke er taget stilling til det nævnte spørgsmål, vil der som nævnt skulle foretages en konkret vurdering af, om en ved det offentliges foranstaltning oprettet selvejende institution er en del af den offentlige forvaltning. Der kan i den forbindelse henvises til de momenter, der inddrages ved vurderingen af, om en privatoprettet selvejende institution kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.8 nedenfor.

2.5.4. I forbindelse med en gennemgang af, hvilke myndigheder der er omfattet af offentlighedsloven, kan det nævnes, at Justitsministeriet i et notat af 24. april 2001 (L. A. 2001-750-0090) har antaget, at regenten er omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår sager, hvor der efter grundlovens § 14 kræves ministerkontrasignatur.

I notatet giver Justitsministeriet endvidere udtryk for, at ministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at regenten også er omfattet af offentlighedsloven i andre sager, hvor regenten deltager i statsstyret, uden at der foreligger ministersignatur. Sagen vedrørende dronningens årlige nytårstale er et eksempel på en sådan sag, jf. herved FOB 1997, side 293. Endvidere kan der henvises til FOB 2006, side 468, der drejede sig om aktindsigt i en række udkast til en tale, som dronningen som led i et officielt besøg skulle holde på Færøerne. Udtalelsen er omtalt nærmere under kapitel 17, pkt. 4.2.6.3.1.

I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed. Dette indebærer, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for enheder inden for samme myndighed, og det er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. den pågældende forvaltningsmyndighed – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.

2.6. Offentlige myndigheder mv., der ikke er omfattet af offentlighedsloven

2.6.1. Domstolene hører ikke til den offentlige forvaltning og er dermed ikke omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde. Loven gælder således hverken for de almindelige domstole – Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten – eller for de specielle domstole, som f.eks. Arbejdsretten, Boligretterne og Tjenestemandsretten.

> Domstolslignende organer, der i lovgivningen betegnes som "retter" – f.eks. landsskatteretten – men hvis afgørelser kan påklages til højere administrativ myndighed eller indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, § 71, stk. 6, eller § 73, stk. 3, må anses for forvaltningsmyndigheder, der som en del af den offentlige forvaltning er omfattet af loven. Det er – på baggrund af forarbejderne til 1970-offentlighedsloven – antaget, at offentlighedsloven også omfatter langt hovedparten af de nævn og råd mv., i hvilke mindst et af medlemmerne skal være dommer eller opfylde betingelserne for at være dommer, jf. herved Vogter, side 57.

2.6.2. Offentlighedsloven omfatter endvidere ikke Folketinget eller organer knyttet til tinget. Dette indebærer, at hverken de egentlige (stående) udvalg eller ad hoc-udvalg under Folketinget, Folketingets Formand, Statsrevisorerne, Rigsrevisionen eller Folketingets Ombudsmand kan anses for en del af den offentlige forvaltning

Der er imidlertid ved lov nedsat visse udvalg og nævn, der består af folketingsmedlemmer, f.eks. Udenrigspolitisk Nævn. Ved vurderingen af, om sådanne udvalg mv. er omfattet af den offentlige forvaltning og dermed af offentlighedsloven, må der lægges vægt på, om det pågældende udvalg overvejende udøver administrative funktioner eller alene har karakter af et parlamentarisk tilsyn med forvaltningen. Som eksempel på det sidstnævnte kan nævnes Udenrigspolitisk Nævn. Som eksempel på udvalg og nævn, der er omfattet af loven, kan nævnes Skatterådet.

2.6.3. Det skal for så vidt angår spørgsmålet om, hvilke offentlige myndigheder der ikke er omfattet af offentlighedsloven, bemærkes, at loven alene gælder for danske myndigheder. Således er udenlandske myndigheder eller internationale organisationer ikke omfattet af lovens anvendelsesområde, selv om myndighederne eller organisationerne er bosiddende i Danmark.

2.6.4. For en række myndigheder og institutioner mv., der ikke er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, gælder andre offentlighedsordninger. Der er f.eks. i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden og sagsbehandling bl.a. fastsat nærmere regler om aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Rigsrevisionen i forbindelse med dens virksomhed, jf.

bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992 som ændret ved bekendtgørelse nr. 129 af 24. februar 1999 og bekendtgørelse nr. 716 af 17. maj 2006.

> Der er endvidere etableret en ordning om adgang til folketingsudvalgenes skriftlige materiale samt om adgang til oplysninger i Folketingets udvalgsaktdatabase. Ordningen er etableret ved et regelsæt, som Udvalget for Forretningsordenen har vedtaget den 3. april 1991, og som siden hen er ændret den 13. december 1995 og 3. juni 1998. Ordningen er i øvrigt omtalt nærmere i Vogter, side 52 f.
>
> Herudover kan det nævnes, at der gælder en vis adgang til indsigt i sagerne hos Folketingets Ombudsmand. Denne adgang er beskrevet nærmere i ombudsmandens notat af 13. maj 2002 vedrørende indsigt i oplysninger og sager hos Folketingets Ombudsmand efter principperne i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven. Af notatets pkt. 5 fremgår det bl.a., at der længe har været praktiseret en ordning, hvorefter pressen og andre får indsigt i en anonymiseret udgave af ombudsmandens afsluttende udtalelse i sager, der er eller påtænkes offentliggjort af ombudsmanden i beretningen eller på anden måde.

2.7. Generelt om privatoprettede institutioner mv.

Den almindelige afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde til "den offentlige forvaltning" – der som nævnt bygger på en formel afgræsning – indebærer, at institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privatretligt retsgrundlag, som udgangspunkt falder uden for lovens anvendelsesområde, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, og uanset om virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige. Heller ikke det forhold, at institutionen modtager offentligt tilskud til driften indebærer en fravigelse af det nævnte udgangspunkt.

Det anførte indebærer således, at institutioner, der er organiseret i selskabsform – som eksempelvis aktie-, andels- og interessentskaber – som udgangspunkt ikke er en del af den offentlige forvaltning. Det forhold, at et selskab eventuelt er 100 % statsejet, ændrer ikke ved det nævnte udgangspunkt.

Endvidere vil selvejende institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, heller ikke som udgangspunkt henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.8 nedenfor.

> Selvejende institutioner er karakteriseret ved to forhold. For det første har de en organisatorisk autonomi, hvilket viser sig ved, at et institutionsorgan efter institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed. For det andet har de selvejende institutioner sin egen formue, som er adskilt fra de offentlige kasser, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 102 ff.
>
> Spørgsmålet om, hvorvidt en institution har status som en selvejende institution, beror i øvrigt i de fleste tilfælde på, at det af institutionens vedtægter fremgår, at den har status som sådan. Som eksempel på sådanne institutioner kan nævnes private grundskoler og private gymnasieskoler.

Offentlighedsudvalget gjorde sig i betænkning nr. 857/1978, side 91 f., følgende overvejelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der i forhold til institutioner oprettet på privatretligt grundlag var rimelig grund til at foreslå offentlighedslovens rækkevidde udvidet:

> "Dette spørgsmål lader sig næppe vurdere alene i forhold til loven om offentlighed i forvaltningen. Uanset at de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler vel ikke i alle enkeltheder behøver at have samme organisatoriske rækkevidde, taler dog ikke mindst hensynet til reglernes indbyrdes sammenhæng for, at anvendelsesområdet i alt væsentligt er fælles, jfr. således også begrundelsesudvalgets betænkning (nr. 657/1972) side 41. Såfremt det forhold, at en privatretlig organisation f.eks. er tillagt administration af offentlige midler, i sig selv findes at burde medføre, at organisationen undergives offentlighedslovens regler, herunder også reglerne om partsoffentlighed, synes det vanskeligt at begrunde, hvorfor andre forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, såsom reglerne om kontradiktion, inhabilitet, begrundelse osv., ikke ligeledes skulle finde anvendelse. På tilsvarende måde må det forekomme mest konsekvent, at organisationen også anses for undergivet de almindelige regler om efterfølgende kontrol med forvaltningen, således at f.eks. folketingets ombudsmand anses for kompetent.
>
> […]
>
> Efter udvalgets opfattelse må det ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for offentlighedsloven i forhold til privatretlige institutioner, der udøver offentlige forvaltningsfunktioner, på denne baggrund nødvendigvis tages i betragtning, om sådanne institutioner overhovedet opfylder de organisatoriske forudsætninger for at være omfattet af en generel forvaltningslovgivning. I så henseende bemærkes, at indførelse af forvaltningsretlige sagsbehandlings- og kontrolregler utvivlsomt vil stille ikke ubetydelige krav til institutionernes administrative opbygning og herunder til efterlevelse af de for den offentlige forvaltning særlige administrative rutiner (f.eks. med hensyn til journalisering, restancekontrol, arkivering osv.).

> Udvalget anser det ikke for realistisk at gå ud fra, at privatretlige institutioner, der ved eller i henhold til lov er tillagt offentlige forvaltningsfunktioner, i *almindelighed* vil være i stand til uden videre at opfylde sådanne krav. Det må herved holdes for øje, at der er tale om en højst uensartet kreds af organisationer, der strækker sig fra lokale grundejerforeninger (jfr. herved § 47 i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning) til institutioner som Mellemfolkeligt Samvirke og Dansk Flygtningehjælp. På denne baggrund vil det efter udvalgets opfattelse ikke være rimeligt begrundet generelt at stille krav om, at sådanne privatretlige institutioner undergives samme regler om sagsbehandling og efterfølgende kontrol, som dem, der er udformet specielt for egentlige forvaltningsmyndigheder. At der ved kompetenceoverladelser til privatretlige institutioner i hidtil lovgivningspraksis skulle være handlet ud fra en modsat bedømmelse heraf, må udvalget da også betvivle. De hensyn, der ligger bag overladelse af forvaltningsfunktioner til private institutioner, er vel af højst forskellig beskaffenhed, men formentlig ikke sjældent netop udtryk for et ønske om eller dog en accept af, at der følges en mere formløs sagsbehandling end i den offentlige forvaltning.
>
> Udvalget finder dernæst at burde pege på, at det […] under alle omstændigheder vil være forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder *generelt* at fastlægge indholdet af begrebet »offentlig forvaltning« i materiel forstand, således at grænsedragningen i forhold til virksomhed af privat karakter klart lader sig gennemføre.
>
> […] Sammenfattende er det herefter udvalgets opfattelse, at det – i overensstemmelse med den praksis, der på de nuværende lovgivningsmæssige grundlag har udviklet sig – alene synes rimeligt at udstrække offentlighedslovens rækkevidde til private institutioner, der udøver offentligretlige beføjelser, når denne virksomhed er af mere omfattende karakter og har medført, at institutionen er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol. ”

Som det fremgår, fandt udvalget ikke, at offentlighedsloven generelt burde udstrækkes til institutioner på privatretligt grundlag, der udøver offentlige forvaltningsfunktioner. Det var derimod udvalgets opfattelse, at det alene syntes rimeligt at udstrække offentlighedslovens rækkevidde til private institutioner, der udøver offentligretlige beføjelser, når denne virksomhed er af mere omfattende karakter og har medført, at institutionen er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol.

2.8. Privatoprettede selvejende institutioner og foreninger mv.

2.8.1. Som nævnt er det udgangspunktet, at selvejende institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Det antages dog, at visse selvejende institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretlig grundlag, kan henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være umiddelbart omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder, hvis følgende kriterier er opfyldt: ”[1] de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og [2] derved er undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn [nummerering tilføjet]”, jf. bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 203.

Det har på baggrund af de nævnte betingelser givet anledning til tvivl, hvorvidt selvejende institutioner, som udøver offentlig virksomhed – f.eks. private plejehjem, der udfører opgaver under den sociale lovgivning eller private institutioner inden for undervisningsområdet – kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Der foreligger en ganske omfattende praksis i form af dels udtalelser fra Folketingets Ombudsmand dels vejledende udtalelser fra Justitsministeriet, hvori det vurderes om en institution, der er oprettet på privatretligt grundlag, på baggrund af de ovenfor nævnte kriterier, må henregnes til den offentlige forvaltning. Der kan herom henvises til Vogter, side 57 ff., samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 101 ff.

> Højesteret har i UfR 2006.782 H taget stilling til, om en handelsskole kunne anses som en del af den offentlige forvaltning. I sagen var en adjunkt blevet afskediget og hun indbragte afskedigelsen for domstolene med påstand om kompensation for manglende partshøring inden afskedigelsen. Hun gjorde herved gældende, at handelsskolen måtte anses for en del af den offentlige forvaltning og derfor havde været forpligtet til i overensstemmelse med forvaltningsloven eller almindelige forvaltningsretlige regler at foretage partshøring. Højesteret fastslog imidlertid – med henvisning til de grunde, som landsretten havde anført – at handelsskolen ikke var en del af den offentlige forvaltning. Landsretten havde i den forbindelse anført, at handelsskolen, der i sin tid var etableret på privatretligt grundlag, nu var en selvejende institution, at skolen ifølge skolens vedtægter blev ledet af en bestyrelse, at skolen ikke var undergivet statslig revision, men havde en selvstændig revisor, og at Undervisningsministeriet ikke havde instruktionsbeføjelse over for skolen. Det forhold, at skolens drift i det væsentligste blev finansieret af staten, at skolens ledelse skulle overholde en række generelle vilkår om drift og administration, og

at Undervisningsministeriet var rekursmyndighed i visse klagesager, kunne ikke føre til, at skolen kunne anses for en del af den offentlige forvaltning.

Der kan også henvises til UfR 2001.2348 H, hvor Højesteret fastslog, at Beredskabs-Forbundet, der var en privat selvejende institution – og som efter aftale med Indenrigsministeriet bistod ved udførelsen af opgaver inden for det statslige redningsberedskab – ikke var en del af den offentlige forvaltning. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at Beredskabs-Forbundet modtog statslig støtte, der var anført som driftsbevilling på finansloven, og at forbundet ifølge aftalen med Indenrigsministeriet skulle aflægge regnskab efter statens regler.

Udtrykket "offentlig virksomhed" – som er den første forudsætning for, at en privatoprettet selvejende institution kan henregnes til den offentlige forvaltning – må i hvert fald antages at dække udfærdigelse af retsakter samt virksomhed, der traditionelt betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom undervisning og sygepleje.

Herudover kan det på grundlag af den nævnte praksis fra Folketingets Ombudsmand og Justitsministeriet konstateres, at der foretages en konkret og samlet vurdering af, om der er tale om en institution, der er "undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn", jf. herved den anden forudsætning for, at en privatoprettet selvejende institution kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Ved vurderingen af, om den nævnte forudsætning er opfyldt, lægges der bl.a. vægt på, om institutionen helt eller delvis er offentligt finansieret, om institutionen er undergivet statslig revision, om det offentlige har adgang til at udpege bestyrelsesmedlemmer, om det offentlige har adgang til at ansætte den daglige leder af institutionen, om det offentlige har instruktionsbeføjelse over for institutionen, om det offentlige skal godkende institutionens vedtægter, om det offentlige eventuelt yder sekretariatsbistand til institutionen, om det offentlige overtager institutionens rettigheder og forpligtelser, hvis den nedlægges, om det offentlige skal godkende institutionens regnskaber, og om institutionens drift og virksomhed er detaljeret reguleret ved regler og retningslinjer udstedt af det offentlige.

Det synes ikke muligt på baggrund af den nævnte praksis at pege på, hvilken vægt de enkelte momenter skal tillægges ved vurderingen af, om en privatoprettet institution er undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn, herunder om der er enkelte momenter, der skal tillægges særlig vægt.

2.8.2. En institution, der er oprettet på privatretligt grundlag, kan også på andet grundlag end det, som er beskrevet under pkt. 2.8.1, være omfattet af offentlighedsloven. Det er således fastsat i offentlighedslovens § 1, stk. 2, at loven også gælder for visse elforsyningsvirksomheder, naturgasforeningsvirksomheder samt kollektive varmeforsyningsanlæg, jf. pkt. 3 nedenfor.

Endvidere kan institutioner mv., der er organiseret på privatretligt grundlag, omfattes af offentlighedsloven efter § 1, stk. 3. Efter denne bestemmelse kan vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – bestemme, at offentlighedsloven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 4 nedenfor.

Herudover kan det ved lov være bestemt, at en institution – uanset dens privatretlige organisationsform – er omfattet af offentlighedsloven. Det er eksempelvis fastsat i retssikkerhedslovens § 43, stk. 2, bl.a., at "[n]år en myndighed overlader opgaver efter lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dagtilbudsloven, lov om sygedagpenge, lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel og lov om social service til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres", jf. om bestemmelsen pkt. 2.4.3 ovenfor.

2.9. Selskaber med offentlig deltagelse

2.9.1. Indledning

Som nævnt oven for under pkt. 2.7 er institutioner, der er organiseret i selskabsform, ikke en del af den offentlige forvaltning, og falder derfor som udgangspunkt uden for offentlighedslovens anvendelsesområde. Dette omfatter f.eks. aktie-, andels- og interessentskaber.

Den privatretlige organisationsform medfører i sig selv, at den pågældende institution ikke er omfattet af loven. Dette gælder, uanset hvilken form for aktivitet institutionen udfører, uanset om det er selskaber med offentlig deltagelse, og uanset om selskabet er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Institutioner, der er organiseret i selskabsform, vil således ikke på grundlag af en konkret vurdering af den karakter, der er omtalt ovenfor under pkt. 2.8.1, kunne henregnes til den offentlige forvaltning. Selskabet falder i kraft af organisationsformen uden videre uden for den offentlige forvaltning.

Baggrunden for, at også selskaber med offentlig deltagelse uden videre falder uden for den offentlige forvaltning, er hensynet til at give det offentlige mulighed for at udøve virksomhed – i reglen af forretningsmæssigt præget karakter – under samme organisatoriske betingelser som det private erhvervsliv. Hvis sådanne selskaber umiddelbart blev anset som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af offentlighedsloven, ville det kunne modvirke formålet med privatiseringen. De pågældende selskabers retsstilling er således udtømmende reguleret i privatretligt regi, f.eks. aktieselskabsloven, herunder de særlige regler om informations- og oplysningspligt, der er omtalt under pkt. 2.9.3 nedenfor.

Den nævnte generelle udelukkelse af selskaber med offentlig deltagelse fra den offentlige forvaltning indebærer f.eks., at Kommunekemi A/S, Københavns Lufthavne A/S, A/S Storebælt, A/S Øresund og Ørestadsselskabet I/S falder uden for offentlighedslovens anvendelsesområde.

Som en undtagelse til, at selskaber med offentlig deltagelse udelukkes fra den offentlige forvaltning, er det dog antaget, at offentlighedsloven gælder for kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov. Det gælder, uanset om de betegner sig som interessentskaber, andelsselskaber eller lignende privatretlige betegnelser, jf. pkt. 2.5.2 ovenfor.

2.9.2. Offentlighedslovens § 1, stk. 3, og særlovgivning

Det forhold, at institutioner, der er organiseret i selskabsform, ikke er en del af den offentlige forvaltning, indebærer ikke, at offentlighedsloven ikke gælder eller kan gælde for sådanne institutioner. Det er således fastsat i § 1, stk. 2, at loven gælder for elforsyningsvirksomheder mv., og dette gælder uanset virksomhedernes organisering. Endvidere kan offentlighedsloven ved bekendtgørelse bringes i anvendelse for selskaber med offentlig deltagelse efter bestemmelsen i lovens § 1, stk. 3.

Det fremgår imidlertid, af forarbejderne til § 1, stk. 3, at det er forudsat, at der kun i begrænset omfang vil kunne blive tale om at lade loven gælde for aktieselskaber og andre erhvervsdrivende selskaber, idet hensynet til at bevare en forretningsmæssigt præget driftsform i reglen vil tale herimod, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 206. Det er samtidig i forarbejderne anført, at dette imidlertid næppe vil være til hinder for, at loven vil kunne sættes i kraft for sådanne selskaber i det – formentlig meget begrænsede – omfang, hvori de udøver egentlig forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed.

Offentlighedsloven kan også bringes i anvendelse ved, at det i særlig lovgivning er bestemt, at loven finder anvendelse for et konkret selskab. Som et eksempel herpå kan nævnes den ophævede lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S, hvori det i § 8 var bestemt, at bl.a. offentlighedsloven skulle gælde for Københavns Havn A/S.

2.9.3. Særlige ordninger for aktieselskaber mv.

Der er for en række af de myndigheder og institutioner, som ikke er omfattet af offentlighedsloven, gennemført andre offentlighedsordninger Dette gælder f.eks. for aktieselskaber, og reglerne herom findes i aktieselskabsloven, årsregnskabsloven samt værdipapirhandelsloven. Om disse regler kan navnlig oplyses følgende med sigte på statslige aktieselskaber:

Aktieselskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006) og årsregnskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 395 af 25. maj 2009) indeholder dels en række generelle bestemmelser, der pålægger ethvert aktieselskab at give oplysninger til offentligheden om selskabets forhold, dels visse særlige regler om statslige aktieselskaber.

De særlige regler om statslige aktieselskaber blev gennemført i 1995 og 1996 ved en række ændringer af aktieselskabsloven og årsregnskabsloven, hvorved de statslige aktieselskaber blev underlagt de udvidede offentlighedskrav, der gjaldt for børsnoterede selskaber. I bemærkningerne til den lov, der indførte de udvidede offentlighedskrav, er bl.a. anført følgende om baggrunden for ændringerne, jf. Folketingstidende 1995-96, tillæg A, sp. 3961 (Forslag til lov om ændring af lov om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v. og forskellige andre love, L 198 fremsat den 1. februar 1996):

> ”Formålet med dette lovforslags bestemmelser om statslige aktieselskaber er at give offentligheden bedre mulighed for at kunne følge udviklingen i de statslige aktieselskaber. [...].
>
> De statslige aktieselskaber er ikke umiddelbart omfattet af offentlighedsloven, da virksomhed, som er organiseret i aktieselskabsform, ikke henregnes til den offentlige forvaltning. Med lovforslaget er det imidlertid tilsigtet at skabe en øget åbenhed omkring de statslige aktieselskabers forhold samtidig med en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til offentlighedens krav på indsigt i driften af de statslige aktieselskaber og hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt retsgrundlag, og derfor drives på almindelige markedsvilkår og er underlagt fri konkurrence. ”

Et aktieselskab med statslig deltagelse er efter aktieselskabslovens § 2 a et statsligt aktieselskab, hvis den danske stat har samme forhold til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab, jf. lovens § 2. Der vil således blandt selskaber med offentlig deltagelse være selskaber, der er omfattet af begrebet ”statslige aktieselskaber”.

2.9.3.1. Årsregnskab og halvårsrapport

Et aktieselskab skal aflægge årsrapport efter årsregnskabslovens regler. For statslige aktieselskaber gælder, at de – i lighed med børsnoterede aktieselskaber – skal udarbejde årsrapporten efter reglerne for regnskabsklasse D, som indebærer de mest omfattende oplysningskrav, jf. årsregnskabslovens § 7, stk. 1, nr. 4, og § 102, stk. 1. Årsregnskabet skal godkendes på selskabets generalforsamling, jf. aktieselskabslovens § 69.

Herudover skal statslige aktieselskaber udarbejde en halvårsrapport, som dækker de første 6 måneder af selskabets regnskabsår, jf. årsregnskabslovens § 131. Halvårsrapporten skal blandt andet indeholde en pålidelig redegørelse for udviklingen i selskabets økonomiske aktiviteter, den forventede udvikling samt oplysning om eventuelle væsentlige beslutninger, som bestyrelsen har truffet i den pågældende periode.

Årsrapport og halvårsrapport skal indsendes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvor den straks offentliggøres, jf. årsregnskabslovens § 154, stk. 1.

2.9.3.2. Oplysningspligt i forbindelse med generalforsamlinger

Efter aktieselskabslovens § 65, stk. 1, udøves aktionærernes ret til at træffe beslutning i selskabet på generalforsamlingen. Generalforsamlinger i statslige aktieselskaber er åbne for pressen, jf. lovens § 65, stk. 4.

Aktieselskabslovens § 76, stk. 1, bestemmer, at bestyrelsen og direktionen, når det forlanges af en aktionær, og det efter bestyrelsens skøn kan ske uden væsentlig skade for selskabet, skal meddele til rådighed stående oplysninger på generalforsamlingen om alle forhold, som er af betydning for bedømmelsen af årsrapport og selskabets stilling i øvrigt eller for spørgsmål, hvorom beslutning skal træffes på generalforsamlingen. Oplysningspligten gælder ifølge bestemmelsen også selskabets forhold til andre selskaber i samme koncern.

For statslige aktieselskaber gælder oplysningspligten også for skriftlige spørgsmål stillet af en aktionær inden for de sidste 3 måneder før generalforsamlingen. Besvarelsen skal i disse tilfælde ske skriftligt, og spørgsmålet og besvarelsen skal som hovedregel fremlægges for aktionærerne ved generalforsamlingens begyndelse, jf. aktieselskabslovens § 76, stk. 3.

Efter § 76 a, stk. 1, har selskabets revisor ret til at være til stede på selskabets generalforsamling. Hvis bestyrelsen, et bestyrelsesmedlem, en direktør eller en aktionær anmoder herom, skal revisoren være til stede. I statslige aktieselskaber og børsnoterede selskaber skal revisoren dog efter bestemmelsens 3. pkt. under alle omstændigheder være til stede på den ordinære generalforsamling. På generalforsamlingen skal revisoren efter § 76 a, stk. 2, besvare spørgsmål om den af revisor påtegnede årsrapport mv., som behandles på den pågældende generalforsamling.

2.9.3.3. Oplysning om væsentlige forhold vedrørende statslige aktieselskaber

Efter aktieselskabslovens § 157 b skal statslige aktieselskaber straks give Erhvervs- og Selskabsstyrelsen meddelelse om væsentlige forhold, der vedrører selskabet, og som kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen offentliggør meddelelserne elektronisk på styrelsens hjemmeside.

2.9.3.4. Fondsbørsnoterede selskabers oplysningsforpligtelse

Efter § 27, stk. 1, i værdipapirhandelsloven (lovbekendtgørelse nr. 795 af 20. august 2009) påhviler der et aktieselskab, hvis aktier er optaget til notering på en fondsbørs, en pligt til at offentliggøre oplysninger om væsentlige forhold, der vedrører virksomheden, og som kan antages at få betydningen for kursdannelsen på aktierne i selskabet.

2.10. Nærmere om det offentliges deltagelse i selskaber

2.10.1. Kommunal deltagelse i selskaber

Kommunerne deltager i erhvervsdrivende virksomhed på forskellig måde. For det første kan den kommunale deltagelse i selskaber bestå i direkte deltagelse i et selskab. Herved forstås, at det pågældende selskab som sådan er ejet af en eller flere kommuner.

Den kommunale deltagelse kan også bestå i en indirekte deltagelse ved, at kommunerne gennem deres medlemskab af KL, Danske Regioner og andre foreninger deltager i erhvervsdrivende virksomhed, og i kraft af denne deltagelse kan de pågældende erhvervsvirksomheder være under kommunal kontrol. Eksempelvis er KOMBIT A/S 100 procent ejet af KL, og de generalforsamlingsvalgte medlemmer af selskabets bestyrelse er alle kommunalpolitikere.

For så vidt angår kommuners adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser, er anført følgende i en rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber (2006), side 39 ff. :

”Kommuner har, hvor den skrevne særlovgivning ikke regulerer spørgsmålet, en vis adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der er dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis knyttet en række betingelser til denne adgang.

Lovgivningen må ikke være til hinder for, at opgaven udføres uden for det kommunale system. Det indebærer primært, at myndighedsopgaver, herunder navnlig den virksomhed, der går ud på at træffe afgørelser, ikke uden lovhjemmel kan overlades til f.eks. aktieselskaber eller anpartsselskaber. Baggrunden herfor er, at det normalt er forudsat i lovgivningen, at myndighedsbeføjelser skal udøves af kommunalbestyrelsen.

Det er for det andet efter kommunalfuldmagtsreglerne en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. Kommunen kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab. Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste. [...].

Det er for det tredje normalt en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i selskabet. Baggrunden herfor er, at kommunal virksomhed som udgangspunkt skal udøves i overensstemmelse med det styrelsessystem, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Kommunens anliggender styres således af kommunalbestyrelsen, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, der er kommunens øverste myndighed med det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. En kommunalbestyrelse kan derfor ikke lade en opgave varetage i selskabsform og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. Kommunalbestyrelsen ville herved bringe sin virksomhed uden for reglerne i den kommunale styrelseslov og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven. Derimod vil flere kommuner tilsammen kunne udøve bestemmende indflydelse i et selskab, uden at dette vil være i strid med lov om kommunernes styrelse.

Enkelte opgavetyper kan løses i selskabsform, hvor en kommunalbestyrelse bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Det drejer sig om kommunal forsyningsvirksomhed og salg af biprodukter fra kommunal virksomhed. Baggrunden herfor er, at der tale om opgavetyper, der har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, og for hvilke hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende.

Kommunalbestyrelsen kan efter den kommunale styrelseslovs § 68 a udpege medlemmer til bestyrelsen m.v. for selskaber, der helt eller delvist varetager ikke-kommunale opgaver [...]. ”

Om kommuners (og regioners) adgang til at deltage i selskaber kan der i øvrigt henvises til lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. Loven er omtalt nærmere i rapporten fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber (2006), side 41 ff.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen opgør årligt kommunernes deltagelse i erhvervsdrivende virksomheder. Af den seneste opgørelse fra juli 2009 (Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.) fremgår det, at der er indberettet 196 virksomheder, som kommunerne og regionerne deltager i finansielt eller ledelsesmæssigt.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at kommunerne og regionerne som den mest foretrukne selskabsform anvender aktieselskaber. Herefter følger interessentskaber og andelsselskaber med begrænset ansvar (amba). Endvidere fremgår det af redegørelsen, at der er flest selskaber og virksomheder i formålsgrupperne: ”Energi/varme/gas”, ”Erhvervsudvikling”, ”Renovation” og ”Trafik”.

2.10.2. Statslig deltagelse i selskaber

Statens varetagelse af driftsvirksomhed på forretningsmæssigt grundlag er i dag overvejende organiseret i form af selvstændige virksomheder, der er udskilt fra den almindelige forvaltning og underlagt en selvstændig ledelse.

De virksomhedsformer, som staten i den forbindelse gør brug af, kan inddeles i tre kategorier: (1) Statslige aktieselskaber (hvor staten har bestemmende indflydelse i selskabet) og øvrige aktieselskaber med statslig deltagelse, (2) selvstændige forvaltningsmyndigheder og selvstændige offentlige virksomheder, samt (3) interessentskaber med statslig deltagelse.

Mens selvstændige forvaltningsmyndigheder og selvstændige offentlige virksomheder vil være omfattet umiddelbart af offentlighedsloven, gælder det ikke de virksomhedsformer, der er nævnt under kategori 1 og 3, medmindre det er bestemt ved særlig lov (eksempelvis lov om Københavns Havn A/S) eller i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 3. Ingen statslige aktieselskaber er imidlertid underlagt offentlighedsloven i henhold til denne bestemmelse.

Med hensyn til det nærmere omfang og karakter af statens deltagelse i aktieselskaber mv., herunder om anvendelsen af de nævnte virksomhedsformer, kan der henvises til en Rapport om statslige aktieselskaber – tilsyn ansvar og styring (september 2003), der er udgivet af et tværministerielt arbejdsudvalg. Herudover kan der henvises til Finansministeriets notat af 31. marts 2007 om statens anvendelse af aktieselskabsformen, der er vedlagt denne betænkning som bilag 6.

Det fremgår af det nævnte notat, at staten i perioden 1993-2006 omdannede 19 statsinstitutioner mv. (eller dele heraf) til aktieselskaber. Eksempelvis blev DSB Rederidivision i 1995 omdannet fra at være en statslig styrelse til et aktieselskab (DSB Rederidivision A/S, senere Scandlines).

Endvidere fremgår det, at staten pr. 31. december 2006 i alt ejede aktier i 20 aktieselskaber, hvoraf 1 imidlertid var under solvent likviditation. Af de 20 selskaber var 12 statslige aktieselskaber.

Herudover havde staten et engagement i den selvstændige offentlige virksomhed DSB og i Energinet.dk, der begge virker på aktieselskabslignende vilkår, samt Ørestadsselskabet I/S, der ejes 55 % af Københavns kommune og 45 % af finansministeren.

Herudover fremgår det af notatet, at staten i 1993 ejede aktieposter i 47 selskaber, og at kun 10 af disse aktieposter fortsat er i direkte (helt eller delvis) statslig eje.

Af notatet fremgår det, at statens deltagelse i aktieselskaber i overvejende grad har været begrundet i et af tre hovedformål:
- At understøtte en udvikling, hvor statslige aktiviteter er blevet konkurrenceudsatte, og det statslige engagement som følge heraf ofte er reduceret eller afviklet. Som eksempel kan nævnes teleområdet, der tidligere var kendetegnet ved at udgøre et monopol, men hvor den teknologiske udvikling har skabt grundlaget for etablering af en række konkurrerende telefonselskaber.
- At skabe hensigtsmæssige organisatoriske rammer for statslige monopolaktiviteter med et forretningsmæssigt præg (dvs. brugerbetaling), hvor den ønskede politiske indflydelse kan fastlægges i lov, vedtægter eller koncession forud for etableringen af selskabet. Eksempelvis kan nævnes broforbindelserne.
- At etablere hensigtsmæssige organisatoriske rammer for varetagelse af specielle aktiviteter inden for staten eller fællesskaber mellem staten og kommunerne.

Statens erhvervelse af aktier og omdannelse af statslige institutioner til aktieselskaber har således på den ene side ikke haft baggrund i et generelt politisk ønske om, at staten deltager i den private sektors erhvervsmæssige aktiviteter, jf. også Rapporten om statslige aktieselskaber – tilsyn ansvar og styring (2003), side 55 ff.

På den anden side har det imidlertid været en forudsætning for selskabsdannelsen, at der var et forretningsmæssigt grundlag for den pågældende aktivitet – dvs. at produktionen af de pågældende varer eller tjenesteydelser kan finansieres på markedsmæssige vilkår ved salg til tredjemand.

2.11. Offentlighedsloven gælder for "al virksomhed"

2.11.1. Det fremgår af offentlighedslovens § 1, stk. 1, at den gælder for "al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning. Dette indebærer, at loven som udgangspunkt gælder for enhver form for

virksomhed, som den pågældende forvaltningsmyndighed udøver, hvad enten der er tale om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager) eller såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed (såsom rådgivning og vejledning, patient- og anden klientbehandling, undervisning mv.) og uanset om virksomheden har en offentligretlig eller privatretlig karakter.

Den omstændighed, at loven gælder for virksomhed, der udøves "af den offentlige forvaltning", indebærer bl.a., at loven ikke gælder for den virksomhed, som en person, der er ansat i eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument således ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det følger endvidere af det anførte, at offentlighedsloven heller ikke gælder for den virksomhed, som en minister f.eks. udøver som medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Dette gælder selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument.

Der kan i praksis efter omstændighederne opstå tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der udøves af en minister, sker som led i den pågældendes virksomhed som minister eller som f.eks. medlem af Folketinget. I FOB 2006, side 263 har Folketingets Ombudsmand udtalt sig nærmere om, hvad der i et sådant tvivlstilfælde skal lægges vægt på.

> Ombudsmanden gav i den nævnte udtalelse udtryk for, at en e-mail, som miljøminister Connie Hedegaard havde sendt til den konservative folketingsgruppe vedrørende den såkaldte "Bilka-sag" til brug for et gruppemøde, måtte anses som en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.
>
> Ombudsmanden lagde vægt på, at mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i Miljøministeriet og til Connie Hedegaards rolle som miljøminister, hvorfor der var skabt en vis formodning om, at mailen som udgangspunkt måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.
>
> Denne formodning kunne efter ombudsmandens opfattelse svækkes, hvis andre omstændigheder talte i modsat retning, navnlig hvis andet fremgik af eller kunne udledes af mailen, herunder ved at ministeren havde markeret, at brevvekslingen ikke skete i "ministeregenskab". Da noget sådant ikke kunne udledes af mailen, måtte den anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

2.11.2. På trods af det anførte om, at offentlighedsloven finder anvendelse for al virksomhed, der udøves af et organ, der hører til den offentlige forvaltning, er det i praksis antaget, at dette ikke gælder for den del af en forvaltningsmyndigheds virksomhed, der har judiciel karakter. Justitsministeriet har således i en skrivelse af 23. december 1996 (L. A. 1996-546-8) på den ene side antaget, at Skibsregistret er en del af den offentlige forvaltning, og på den anden side antaget, at den del af Skibsregistrets afgørelser, der kan indbringes for landsretten ved kære ikke er omfattet af offentlighedsloven, da der er tale om judiciel virksomhed.

Det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at judiciel virksomhed ikke skal være omfattet af offentlighedsloven, forudsat at den omhandlede judicielle virksomhed er omfattet af andre offentlighedsregler f.eks. retsplejeloven eller anden tilsvarende lovgivning.

3. Nærmere om offentlighedslovens § 1, stk. 2 – elforsyningsvirksomheder mv.

Det følger af offentlighedslovens § 1, stk. 1, at loven alene finder anvendelse i forhold til institutioner, der kan henregnes til "den offentlige forvaltning". Dette udgangspunkt er imidlertid fraveget ved lovens § 1, stk. 2, hvor det er fastsat, at loven umiddelbart gælder for de virksomheder, der opfylder ét af kriterierne i lovens § 1, stk. 2, nr. 1 – 3. De nævnte kriterier vedrører den nærmere karakter af virksomhedernes aktivitet, f.eks. om den pågældende virksomhed driver energiforsyningsvirksomhed (stk. 2, nr. 1),

naturgasforsyningsvirksomhed (stk. 2, nr. 2) eller kollektiv varmeforsyningsanlæg (stk. 2, nr. 3). Offentlighedslovens anvendelsesområde er herved – i modsætning til lovens almindelige anvendelsesområde efter stk. 1 – gjort afhængigt af et materielt kriterium.

Om bestemmelsen i § 1, stk. 2, kan det oplyses, at en tilsvarende bestemmelse ikke var indeholdt i 1970-loven, ligesom en sådan bestemmelse ikke var indeholdt i det lovudkast, som Offentlighedsudvalget havde udarbejdet i betænkning nr. 857/1978. Bestemmelsen blev indsat, da der under Folketingets behandling af forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen i folketingssamling 1984-85, havde vist sig almindelig interesse for umiddelbart at inddrage de større virksomheder på el-, naturgas-, og varmeforsyningsområdet under offentlighedsloven.

Med hensyn til bestemmelsens nærmere anvendelsesområde i forhold til energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmeforsyningsanlæg, henvises til Vogter, side 68 ff.

Der kan dog være grund til at fremhæve, dels at offentlighedsloven vil gælde helt for en virksomhed, der opfylder et af kriterierne i offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 1 – 3, dels at undtagelsesbestemmelserne i §§ 7-14 – der efter deres indhold angår forvaltningsmyndigheder og den offentlige sektor – finder tilsvarende anvendelse på sådanne virksomheder. Således vil eksempelvis en energiforsyningsvirksomhed kunne undtage et dokument fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter.

Det følger i øvrigt af offentlighedslovens § 17, stk. 3, 4. pkt., at adgangen til aktindsigt hos de virksomheder, der er omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 2, kun gælder for dokumenter, der er udfærdiget af eller indgået til de nævnte virksomheder efter den 1. januar 1987.

4. Nærmere om offentlighedslovens § 1, stk. 3 – private institutioner mv.

4.1. Det følger af § 1, stk. 3, at vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Bestemmelsen kan anvendes i to situationer.

For det første kan bestemmelsen i § 1, stk. 3, anvendes, hvis udgifterne ved f.eks. en institutions virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. I den situation vil offentlighedsloven gælde helt for den pågældende institution mv. Om dette spørgsmål er bl.a. anført følgende i forarbejderne, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 206 f:

> "[…] Overførelsen af midler vil normalt bestå i direkte tilskud, men bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor en institutions udgifter dækkes i form af medlemsbidrag og lignende eller af egentlige betalinger fra offentlige myndigheder for modydelser. Det er ikke fundet muligt at lade nogen bestemt procentsats af de offentlige midler i forhold til de samlede udgifter være afgørende Der må anlægges en individuel bedømmelse heraf på grundlag af en række andre faktorer, herunder navnlig hvilken virksomhed institutionen udøver. Kravet om, at den offentlige udgiftsdækning skal være »overvejende«, indebærer dog, at den offentlige andel skal være af en betragtelig størrelse i forhold til de samlede udgifter, i alt fald ikke under 60-70 pct. heraf. Bestemmelsen vedrører alene betaling af driften og kan derfor ikke bringes til anvendelse som følge af f.eks. størrelsen af det offentliges aktiebesiddelse i et selskab. "

For det andet kan det efter offentlighedslovens § 1, stk. 3, bestemmes, at loven skal gælde i det omfang et selskab mv. ved lov eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. Der sigtes hermed til tilfælde, hvor institutionen mv. kan træffe bindende afgørelser i forhold til enkeltpersoner eller virksomheder. I denne situation vil loven alene gælde for de pågældende afgørelsessager og således ikke for selskabets øvrige virksomhed.

I forarbejderne til bestemmelsen er det som nævnt i pkt. 2.9.2 forudsat, at der kun i begrænset omfang vil kunne blive tale om at lade loven gælde for aktieselskaber og andre erhvervsdrivende selskaber, idet hensynet til at bevare en forretningsmæssigt præget driftsform i reglen vil tale herimod. Dette vil imidlertid næppe være til hinder for, at loven vil kunne sættes i kraft for sådanne selskaber i det –

formentlig meget begrænsede – omfang, hvori de udøver egentlig forvaltningsretlig afgørelsesmyndighed, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 206 f.

4.2. Om bestemmelsen i lovens § 1, stk. 3, kan det oplyses, at 1970-loven ikke indeholdt en tilsvarende bestemmelse, men at en sådan bestemmelse var indeholdt i det lovudkast, som Offentlighedsudvalget havde udarbejdet i betænkning nr. 857/1978. Udvalget foreslog bestemmelsen indsat efter at have overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der mere generelt i forhold til institutioner på privatretligt grundlag var rimelig grund til at foreslå offentlighedslovens rækkevidde udvidet, jf. herom pkt. 2.7 ovenfor. Dette fandt udvalget ikke grundlag for og fremhævede, at det alene var rimeligt generelt at udstrække offentlighedslovens rækkevidde til private institutioner (f.eks. selvejende institutioner), der udøvede offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og i sammenhæng hermed er undergivet intensiv regulering, tilsyn og kontrol.

I forlængelse heraf pegede udvalget imidlertid på, at der i visse tilfælde kunne være behov for i videre omfang end det nævnte at lade private institutioners forvaltningsvirksomhed være undergivet offentlighed. Dette kunne tænkes bl.a. i de tilfælde, hvor en privat institution udøvede virksomhed af klart offentligretlig karakter. Om udvalgets overvejelser henvises til betænkning nr. 857/1978, side 92 f.

Som et eksempel på anvendelse af bemyndigelsen i § 1, stk. 3, kan der henvises til bekendtgørelse nr. 975 af 25. september 2006 om jordbrugets anvendelse af gødning og plantedække i planperioden 2006/2007. I bekendtgørelsens § 36, stk. 2, er det bestemt, at Dansk Landbrugsrådgivning, Landcenteret, der efter bestemmelsens stk. 1 er bemyndiget til at træffe visse former for afgørelser, er omfattet af forvaltnings- og offentlighedsloven for så vidt angår de sager, hvori Landcenteret træffer afgørelser.

5. Adgangen efter offentlighedslovens § 3, stk. 1, til at undtage myndigheder fra loven

Det er i offentlighedslovens § 3, stk. 1, fastsat, at en minister – efter forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at bl.a. nærmere angivne myndigheder skal være undtaget fra loven. Det gælder dog kun, hvis bestemmelserne i lovens §§ 7–14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås.

Det er i forarbejderne til offentlighedsloven anført, at bestemmelsen navnlig kan tænkes anvendt i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed, jf. FT 1985-86, tillæg A, sp. 208.

6. Kommissionens overvejelser

6.1. Indledning

Offentlighedslovens anvendelsesområde er som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, idet loven gælder for de myndigheder, der kan henregnes til ”den offentlige forvaltning” (forvaltningsmyndigheder).

Det nævnte kriterium indebærer på den ene side, at alle organer, der formelt set kan karakteriseres som forvaltningsmyndigheder – hvad enten de er statslige, regionale eller kommunale eller almindelige eller særlige – falder indenfor offentlighedslovens anvendelsesområde.

På den anden side indebærer det formelle kriterium, at institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, som udgangspunkt falder udenfor lovens anvendelsesområde. Dette gælder uanset om den virksomhed, der udøves, kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, uanset om organet er 100 pct. ejet af det offentlige, og uanset om organet udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Endvidere indebærer det formelle kriterium, at Folketinget og organer knyttet til dette samt domstolene og kongehuset ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Offentlighedskommissionen har navnlig overvejet, i hvilket omfang lovens anvendelsesområde bør udvides til også at omfatte offentligt ejede selskaber og private institutioner mv. Dette skal ses i lyset af, at det offentlige siden den gældende offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 1987 i stadigt større omfang har henlagt offentlige opgaver til offentligt ejede selskaber og i stigende grad har udliciteret sådanne opgaver til private virksomheder sammenholdt med, at den nævnte henlæggelse og udlicitering – i lyset af, at offentlighedslovens anvendelsesområde bygger på et formelt kriterium – kan indebære en indskrænkning af offentlighedsprincippet. Der kan endvidere henvises til kommissionens kommissorium, hvor det fremhæves, at det har været anført, at den stigende henlæggelse af offentlige opgaver til offentligt ejede selskaber og den stigende udlicitering af offentlig forvaltningsvirksomhed til private virksomheder giver anledning til betænkeligheder, idet de nævnte typer af virksomheder "trækkes ud" af offentlighedsloven.

Kommissionen har i forbindelse med overvejelserne om at udvide lovens anvendelsesområde overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at erstatte eller supplere lovens nugældende organisatoriske afgrænsning af dens anvendelsesområde med et materielt (funktionelt) kriterium.

På den baggrund behandles under pkt. 6.2 spørgsmålet om, hvorvidt lovens anvendelsesområde fortsat som udgangspunkt skal være baseret på et formelt (organisatorisk) kriterium. Dernæst behandles under pkt. 6.3 spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven som hidtil skal finde anvendelse på "al virksomhed", der udøves af organer, som kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Under pkt. 6.4 redegøres for de overvejelser, som Offentlighedskommissionen har gjort sig med hensyn til spørgsmålet om at udvide lovens anvendelsesområde i forhold til Folketinget, domstolene og kongehuset.

Herefter følger under pkt. 6.5 kommissionens generelle overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for at udvide lovens anvendelsesområde til at omfatte (private) institutioner, foreninger og selskaber mv. I forlængelse heraf følger under pkt. 6.6 kommissionens overvejelser med hensyn til de generelle kriterier, der kan inddrages ved vurderingen af, i hvilket omfang lovens anvendelsesområde bør udvides i forhold til private institutioner mv. Dernæst gennemgås under pkt. 6.7, hvilke problemer af administrativ karakter der vil være forbundet med at lade private institutioner mv. være omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, herunder om sådanne problemer er så vægtige, at de indebærer, at lovens anvendelsesområde ikke bør udvides.

Dernæst følger under pkt. 6.8 en redegørelse for, i hvilket omfang loven bør udvides i forhold til (offentligt oprettede og privatoprettede) selvejende institutioner mv., mens der under pkt. 6.9 tages stilling til afgrænsningen af lovens udvidelse i forhold til statslige og kommunale selskaber. Under pkt. 6.10 følger kommissionens overvejelser med hensyn til at udstrække lovens anvendelse til private virksomheder, der udøver udliciterede opgaver. Under pkt. 6.11 følger kommissionens overvejelser med hensyn til, i hvilket omfang offentlighedslovens anvendelsesområde bør udvides til at gælde for væsentlige forsyningsopgaver mv. Herefter følger under pkt. 6.12 kommissionens overvejelser om at inddrage KL og Danske Regioner under offentlighedsloven. Under pkt. 13 følger kommissionens overvejelser om, hvorvidt lovudkastets bestemmelser i §§ 11 og 12 om dataudtræk og indsigt i databeskrivelsen bør gælde for selvejende institutioner mv. Endelig tages der under pkt. 6.14 stilling til, om de gældende bestemmelser i offentlighedslovens § 1, stk. 2 og § 3, skal opretholdes.

6.2. Formelt eller materielt kriterium ved fastlæggelse af lovens anvendelsesområde

6.2.1. Der har i kommissionen været enighed om, at offentlighedslovens anvendelsesområde fortsat som udgangspunkt skal være baseret på et formelt (organisatorisk) kriterium og ikke et materielt (funktionelt) kriterium, hvor det afgørende for, hvorvidt loven finder anvendelse i givet fald skulle være, om det pågældende organ udøver "offentlig forvaltningsvirksomhed".

Kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på, at der ved at tage udgangspunkt i det organisatoriske princip opnås den klareste afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde. Det er således kommissionens opfattelse, at det vil være ganske vanskeligt med blot nogen grad af præcision at angive de kriterier, som nærmere skal fastlægge, hvad der i tilknytning til afgrænsningen af et materielt kriterium må anses for offentlig forvaltningsvirksomhed. Ikke mindst i lyset af de senere års udvikling i forvaltningens organisation og opgaver, hvor fastlæggelsen af, hvad der må anses for en offentlig opgave, skifter, f.eks. inden for transport, televirksomhed, elektricitets- og varmeproduktion m.v., forekommer det vanskeligt at drage grænsen for, hvad der må anses for en offentlig eller samfundsmæssig opgave, som har karakter af offentlig forvaltningsvirksomhed.

Afgrænsningen af offentlighedsloven må også ses i lyset af den afgrænsning, der gælder i forhold til anvendelsesområdet for navnlig forvaltningsloven, der i lighed med offentlighedsloven – og ombudsmandsloven – gælder for "den offentlige forvaltning". Det må i forbindelse med anvendelsen af lovene i sig selv anses for hensigtsmæssigt, at hovedkriterierne for lovenes anvendelsesområde er sammenfaldende.

En ændring af offentlighedslovens afgrænsningskriterium fra et organisatorisk til et materielt vil rejse spørgsmål om afgrænsningens betydning i forhold til Folketingets og domstolenes virksomhed af administrativ karakter, der ikke hidtil har været reguleret af offentlighedsloven. Det omhandlede materielle kriterium vil også kunne rejse tvivl om anvendelsesområdet inden for den statslige og kommunale forvaltning, hvor retsstillingen i dag ellers er afklaret, f.eks. med hensyn til aktindsigt i de områder, hvor forvaltningen optræder som privat aftalepart og således ikke udøver en virksomhed, der umiddelbart kan karakteriseres som offentlig forvaltningsvirksomhed.

Et materielt kriterium – hvor der for afgrænsningen af lovens anvendelsesområde tages udgangspunkt i, om det pågældende organ udøver offentlig forvaltningsvirksomhed – vil således indebære, at forvaltningsvirksomhed, der udøves af Folketinget og domstolene, vil være undergivet offentlighed efter offentlighedsloven, mens dette omvendt ikke vil være tilfældet for så vidt angår f.eks. ren forretningspræget virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Herved vil et helt centralt udgangspunkt i offentlighedsloven om, at loven gælder "al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning, falde bort. Det nævnte afgræsningskriterium vil således kunne indebære, at spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven finder anvendelse, ikke skal afgøres for den pågældende myndighed som sådan, men derimod i forhold til myndighedens enkelte forvaltningsdele, f.eks. den del af myndigheden, hvor der udøves forvaltningsvirksomhed (og hvor offentlighedsloven gælder) og den del af myndigheden, hvor der udøves anden form for virksomhed (og hvor offentlighedsloven ikke gælder).

En afgrænsning af lovens anvendelsesområde, der bygger på et materielt kriterium, vil i øvrigt kunne rejse vanskeligheder i forhold til de formentligt hyppige tilfælde, hvor det ikke vil være muligt at opdele myndigheden i forskellige afgrænsede grene, hvor der udøves henholdsvis forvaltningsvirksomhed og anden form for virksomhed. Der vil således være tilfælde, hvor en "forvaltningsgren" udøver forskellige former for virksomhed, herunder forvaltningsvirksomhed og ren forretningsvirksomhed. I sådanne tilfælde vil der kunne opstå væsentlige administrative vanskeligheder ved at udskille de dokumenter, der er undergivet aktindsigt – som følge af, at de vedrører offentlig forvaltningsvirksomhed – fra myndighedens (forvaltningsgrenens) øvrige dokumenter, der f.eks. vedrører rene forretningsmæssige forhold.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at en anvendelse af et materielt kriterium som den grundlæggende afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde, vil kunne skabe en usikkerhed om offentlighedsprincippets omfang, som i sig selv vil være til skade for princippets gennemslagskraft i den offentlige forvaltning. Kommissionen kan i den forbindelse i øvrigt tilslutte sig de argumenter, Offentlighedsudvalget fremhævede som grundlag for at fastholde det formelle kriterium som det principielle udgangspunkt ved fastlæggelsen af offentlighedslovens almindelige anvendelsesområde, jf. betænkning nr. 857/1978, side 84 ff., der er gengivet nærmere ovenfor under pkt. 2.2.

6.2.2. Der kan i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt offentlighedslovens anvendelsesområde skal afgrænses efter et materielt kriterium, peges på det forhold, at enkelte love – såsom persondataloven – der kan siges at ligge inden for det forvaltningsretlige område, anvender et materielt kriterium ved afgrænsningen af de pågældende loves anvendelsesområde, jf. pkt. 2.4 ovenfor. Det er kommissionens opfattelse, at dette forhold ikke kan føre til, at offentlighedslovens anvendelsesområde også afgrænses efter et materielt kriterium.

Baggrunden herfor er, at det materielle kriterium, som de pågældende love anvender, ikke rejser de samme afgrænsningsspørgsmål, som det materielle kriterium om "offentlig forvaltningsvirksomhed", som offentlighedslovens afgrænsning i givet fald skulle bygge på. Eksempelvis anvender persondataloven bl.a. kriteriet "behandling af personoplysninger som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling" som betingelse for lovens anvendelse. Det er herved muligt med en tilstrækkelig grad af sikkerhed at præcisere og afgrænse, hvad der skal forstås ved "behandling af personoplysninger", jf. herved persondatalovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2.

6.3. "Al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning, omfattet af offentlighedsloven

Som det fremgår af pkt. 2.11.1 ovenfor, følger det af offentlighedslovens § 1, stk. 1, at den gælder for "al virksomhed", der udøves af den offentlige forvaltning, og loven omfatter således som udgangspunkt både sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (afgørelsessager) og enhver form for anden virksomhed, herunder virksomhed af ren forretningsmæssig karakter, der udøves af den offentlige forvaltning.

Der er kommissionens opfattelse, at offentlighedslovens anvendelsesområde også fremover skal dække "al virksomhed", der udøves af organer, som kan henregnes til den offentlige forvaltning, med mindre der er tale om virksomhed af judiciel karakter, jf. pkt. 2.11.2.

Det vil dog som hidtil være en betingelse for offentlighedslovens anvendelse, at den pågældende virksomhed udøves "af den offentlige forvaltning" som sådan. Dette indebærer bl.a., at hvis en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af offentlighedsloven, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Offentlighedsloven vil heller ikke gælde for den virksomhed, som en minister f.eks. udøver som medlem af Folketinget eller et politisk parti. Det gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument.

Som omtalt i pkt. 2.11.1 kan der i praksis efter omstændighederne opstå tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der udøves af en minister, sker som led i den pågældendes virksomhed som minister eller som f.eks. medlem af Folketinget. I den ombudsmandsudtalelse, der er refereret a.st., har ombudsmanden udtalt sig nærmere om, hvad der i sådanne tvivlstilfælde skal lægges vægt på.

Ombudsmanden gav i den nævnte udtalelse udtryk for, at en e-mail, som miljøminister Connie Hedegaard havde sendt til den konservative folketingsgruppe vedrørende den såkaldte "Bilka-sag" til brug for et gruppemøde, måtte anses som en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Ombudsmanden lagde vægt på, at mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i Miljøministeriet og til Connie Hedegaards rolle som miljøminister, hvorfor der var skabt en vis formodning om, at mailen som udgangspunkt måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Denne formodning kunne efter ombudsmandens opfattelse svækkes, hvis andre omstændigheder talte i modsat retning, navnlig hvis andet fremgik af eller kunne udledes af mailen, herunder ved at ministeren havde markeret, at brevvekslingen ikke skete i "ministeregenskab". Da noget sådant ikke kunne udledes af mailen, måtte den anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Kommissionen har overvejet, hvorvidt den opfattelse, der er kommet til udtryk i ombudsmandens udtalelse om, hvad der skal lægges vægt på i de omhandlede tvivlstilfælde, bør videreføres i forbindelse med en ny offentlighedslov.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Der opstår formentlig i praksis kun i meget få tilfælde tvivl om, hvorvidt et dokument, som er udarbejdet af en minister, er udarbejdet i dennes egenskab af minister, partipolitiker eller privatperson.

Dette skyldes, at det er den grundlæggende ordning i alle ministerier, at det er embedsværket, der udarbejder de dokumenter vedrørende sager i ministeriet, som underskrives af en minister og udsendes fra ministeriet. I det omfang embedsværket har ydet en sådan bistand, vil det uden videre kunne lægges til grund, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder også i de tilfælde, hvor en minister færdiggør f.eks. en tale, som embedsværket har lavet udkast til.

I forhold til de formentlig få tilfælde, hvor en minister uden bistand fra embedsværket selv har udarbejdet et dokument, der har en tilknytning til en sag i ministeriet, finder kommissionen i overensstemmelse med den omhandlede ombudsmandsudtalelse, at der vil gælde en vis formodning for, at det pågældende dokument er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister. Der vil altså gælde en formodning for, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven.

Kommissionen finder endvidere som antaget i udtalelsen fra ombudsmanden, at formodningen vil kunne afsvækkes, hvis andre omstændigheder taler i modsat retning. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det fremgår af eller kan udledes af dokumentet, at det ikke er udarbejdet i "ministeregenskab".

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at det i visse tilfælde vil kunne udledes af adressaten for det pågældende dokument, at det ikke er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister.

Hvis et dokument er sendt til en af ministerens private bekendte, vil dette således i almindelighed være udtryk for, at det er ministeren som "privatperson", der har udarbejdet dokumentet. Selv om dokumentets indhold har tilknytning til en sag i ministeriet, vil det ligeledes ofte afspejle, at ministeren har udarbejdet dokumentet som partipolitiker, hvis det er udarbejdet til brug for drøftelser i det politiske parti, som ministeren er medlem af.

6.4. Folketinget, domstolene og kongehuset

Offentlighedsloven har i sin hidtidige udformning alene omfattet "den offentlige forvaltning", altså den udøvende magt. Det har i kommissionen været overvejet, om der er grundlag for at foreslå lovens anvendelsesområde udvidet således, at de øvrige statsorganer, Folketinget og domstolene, inddrages under loven, ligesom det har været overvejet, om loven bør udvides til at omfatte kongehuset. Det er kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at foreslå en sådan udvidelse. Kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på følgende forhold:

6.4.1. For så vidt angår spørgsmålet om at inddrage domstolene under offentlighedsloven, kan der peges på, at der en lang tradition for, at reglerne om aktindsigt hos domstolene fastsættes i retsplejeloven under hensyn til de særlige forhold, der gælder for domstolenes behandling af sager, herunder det offentlighedsog mundtlighedsprincip, som følger af grundlovens § 65, stk. 1.

Herudover kan der peges på, at der ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 er indsat nye regler i retsplejeloven om aktindsigt. Reglerne indebærer en væsentlig generel udvidelse af adgangen til aktindsigt i forhold til de tidligere gældende regler, hvor det var en betingelse for aktindsigt, at den aktindsigtssøgende havde såkaldt retlig interesse i aktindsigten, jf. kapitel 5, pkt. 7.2, ovenfor.

Med de nye regler er der indført en almindelig adgang for enhver til aktindsigt i domme og kendelser i både civile sager og straffesager. De nye regler i retsplejeloven er omtalt nærmere ovenfor i kapitel 5, pkt. 7.2.

6.4.2. Med hensyn til spørgsmålet om offentlighed i forhold til Folketingets varetagelse af sine opgaver, finder kommissionen det rigtigst fortsat at overlade det til Folketinget selv at vurdere, i hvilket omfang der på det nævnte område skal være adgang til aktindsigt. Det samme gælder for institutioner med tilknytning til Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Om adgangen til aktindsigt efter andre regler end offentlighedsloven i Folketinget og tilknyttede organer henvises til kapitel 5, pkt. 7.3, ovenfor.

6.4.3. Der er efter kommissionens opfattelse heller ikke grundlag for at udvide loven til at omfatte kongehuset, der ikke som sådant er omfattet af begrebet "den offentlige forvaltning". Sager, hvori regenten kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. i forbindelse med privatretlige dispositioner, udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger mv. er således ikke omfattet af loven, jf. også betænkning 857/1978, side 236.

I de tilfælde, hvor regenten deltager i statsstyret, må regenten og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for en og samme myndighed, og eventuelle begæringer om aktindsigt skal rettes til og afgøres af forvaltningsmyndigheden efter offentlighedslovens almindelige regler for så vidt angår de dokumenter, som indgår i sagen, jf. nærmere pkt. 2.5.4 ovenfor.

Kommissionen kan foruden de anførte grunde til ikke at udvide lovens anvendelsesområde til at omfatte Folketinget, domstolene og kongehuset i øvrigt i det væsentlige tilslutte sig de overvejelser, som Offentlighedsudvalget gjorde sig i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven burde udvides i den nævnte henseende, jf. betænkning 857/1978, side 85, der er gengivet ovenfor under pkt. 2.2.

6.5. Generelle overvejelser om udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte institutioner, foreninger og selskaber mv.

Afgræsningen af den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde indebærer, at institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, som udgangspunkt falder udenfor lovens anvendelsesområde. Dette gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, helt kan sidestilles med

den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, uanset om organet er 100 pct. ejet af det offentlige, og uanset om organet udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Det er imidlertid efter kommissionens opfattelse et væsentligt spørgsmål, om offentlighedslovens anvendelsesområde bør udvides i takt med, at stadigt flere af de opgaver, som efter lovgivningen påhviler forvaltningen, løses af andre end de statslige og kommunale myndigheder selv. Det er således velkendt, at kommunerne og staten i stigende grad udskiller offentlige opgaver og henlægger dem til offentligt ejede selskaber, eller at offentlige myndigheder gennem udlicitering lader private virksomheder udøve virksomhed, der tidligere blev udøvet af det offentlige.

Det kan anføres, at det vil indebære en begrænsning og udhuling af offentlighedsprincippet, idet f.eks. offentligt ejede selskaber ikke er omfattet af offentlighedsloven, hvis offentlighedsloven ikke tilpasses den nævnte udvikling.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der er grundlag for at udvide lovens anvendelsesområde til at omfatte en videre kreds af organer end dem, der er omfattet af den gældende offentlighedslov. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke hensyn og kriterier der skal lægges vægt på ved den nærmere afgrænsning af omfanget af en sådan udvidelse. Om dette spørgsmål henvises til pkt. 6.6 nedenfor.

6.6. Generelle kriterier for afgrænsningen af den nærmere udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde

Som nævnt under pkt. 6.5 er der efter kommissionens opfattelse grundlag for at overveje en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde. I den forbindelse kan der efter kommissionens opfattelse være grund til at overveje, om der på det generelle plan kan opstilles nogle hensyn og kriterier, som kan inddrages ved den nærmere stillingtagen til, i hvilket omfang loven skal udvides i forhold til de forskellige "organtyper" (offentligt ejede selskaber, selvejende institutioner mv.), der ikke er omfattet af den gældende offentlighedslov.

6.6.1. Organets tilknytning til det offentlige

Det er kommissionens opfattelse, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang offentlighedslovens generelle anvendelsesområde skal udvides til at omfatte andre typer af organer end dem, der er omfattet af den gældende offentlighedslov, på det generelle plan må lægges vægt på, i hvilket omfang det pågældende organ har en tilknytning til det offentlige. I den forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at følgende hensyn og kriterier kan udledes af den gældende offentlighedslov:

Det følger af den gældende offentlighedslov, at organer – bortset fra virksomheder, der er organiseret i selskabsform – der f.eks. ved lov er oprettet ved det offentliges foranstaltning, som udgangspunkt henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.5.3 ovenfor. Tilknytningen til det offentlige vil i sådanne tilfælde således være organets oprettelsesgrundlag.

Tilknytningen til det offentlige kan imidlertid også bestå i andet end oprettelsesgrundlaget, idet f.eks. selvejende institutioner, der er oprettet på privat initiativ – efter en konkret vurdering – henregnes til den offentlige forvaltning, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn, jf. pkt. 2.8.1 ovenfor. I sådanne tilfælde er det afgørende for, om organet henregnes til den offentlige forvaltning, således organets funktionelle og organisatoriske tilknytning til det offentlige.

Herudover kan tilknytningen til det offentlige etableres ved, at en virksomheds udgifter dækkes af offentlige midler. Det er således fastsat i den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 3, at en minister – efter

forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber mv., hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler. Baggrunden for, at sådanne selskaber mv. kan blive omfattet af loven, er organets økonomiske tilknytning til det offentlige.

6.6.2. Karakteren af den udøvede virksomhed

Foruden det under pkt. 6.6.1 anførte "tilknytningskriterium" som grundlag for den nærmere vurdering af en udvidelse af lovens anvendelsesområde, er det kommissionens opfattelse, at der også kan tages hensyn til karakteren af den virksomhed, som det pågældende organ udøver, idet der kan være grund til at inddrage organer under offentlighedsloven, hvis de udøver funktioner og virksomhed, der har en klar offentligretlig karakter.

Hensynet til karakteren af den virksomhed, organet udøver, kommer således også til udtryk i offentlighedslovens § 1, stk. 3, hvor det er fastsat, at en minister – efter forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller kommunes vegne.

6.6.3. Betydning af de generelle kriterier og modstående hensyn

Det er på baggrund af pkt. 6.6.1 og 6.6.2 kommissionens opfattelse, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang offentlighedslovens anvendelsesområde skal udvides til at omfatte de forskellige "organtyper" (offentligt ejede selskaber, selvejende institutioner mv.), der ikke er omfattet af den gældende offentlighedslov, på et mere generelt plan kan lægges vægt på, om en bestemt "organtype" har en organisatorisk, økonomisk eller funktionel tilknytning til det offentlige.

Når der henses til, at offentlighedsloven siden 1970 har opereret med et fast udgangspunkt om, at det alene er organer, der organisatorisk kan henregnes til den offentlige forvaltning, der skal være omfattet af lovens almindelige anvendelsesområde og sammenholdt med, at nogle af de organer, der er omtalt nedenfor under pkt. 6.8-6.10, er oprettet på privatretligt grundlag, er det kommissionens opfattelse, at der alene bør foretages en generel udvidelse af offentlighedsloven, hvor der er tale om, at de pågældende organer har en forholdsvis stærk organisatorisk, økonomisk eller funktionel tilknytning til det offentlige.

Det anførte indebærer endvidere, at en generel udvidelse af lovens anvendelsesområde alene bør foretages i de tilfælde, hvor der – på trods af, at en bestemte type organer har en stærk tilknytning til det offentlige – ikke foreligger hensyn, der taler imod, at de pågældende organer falder ind under offentlighedslovens anvendelsesområde.

6.7. Administrative problemer i forbindelse med en udvidelse af lovens anvendelsesområde

Som det fremgår af pkt. 6.6.3, er det kommissionens opfattelse, at der ikke i forhold til bestemte typer af organer skal foretages en udvidelse af lovens anvendelsesområde, hvis der foreligger hensyn, der taler imod en sådan udvidelse. Dette synspunkt har givet anledning til, at kommissionen har overvejet, om en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde til på forskellige områder at omfatte private institutioner mv., vil rejse problemer af administrativ karakter.

Det er kommissionens opfattelse, at en udvidelse af lovens anvendelsesområde vil rejse problemer af den nævnte karakter. Der kan således peges på, at der for den offentlige forvaltning – i medfør af arkivlovgivningen eller fast administrativ praksis og god forvaltningsskik – gælder særlige regler og principper for, hvornår et dokument anses for indgået til forvaltningen, hvordan det skal journaliseres,

håndteres som led i en sagsbehandling og til sin tid opbevares i arkiv, således at det på ny kan genfindes, herunder i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt. Sådanne regler og normer findes ikke for private institutioner og virksomheder, selv om nogle, navnlig større institutioner, i et vist omfang må antages at have sagsbehandlings- og journaliseringssystemer.

Der gælder uden for den offentlige forvaltning heller ikke almindelige regler for sagsbehandlingen i øvrigt, herunder regler om inhabilitet, partshøring og begrundelse, ligesom der ikke findes almindelige klageregler eller andre regler om efterprøvelse af afgørelserne.

De anførte administrative problemer har dog efter kommissionens opfattelse ikke et sådant omfang, at de afgørende taler imod en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde.

Den omstændighed, at offentlighedslovens anvendelsesområde udvides i forhold til anden forvaltningsretlig lovgivning, taler efter kommissionens opfattelse ikke i dag afgørende imod en udvidelse. De momenter som offentlighedsudvalget pegede på i betænkning 857/1978, side 91 f. – og som er gengivet ovenfor under pkt. 2.7 – er efter kommissionens opfattelse ikke længere så tungtvejende, at en udvidelse af disse grunde bør undlades. Den indbyrdes sammenhæng mellem reglerne om offentlighedens aktindsigt og de andre forvaltningsprocessuelle regler, som udvalget peger på i sin begrundelse for ikke generelt at udvide offentlighedsloven til at omfatte selvejende institutioner mv., udelukker således efter kommissionens opfattelse ikke i sig selv en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde.

6.8. Selvejende institutioner, fonde og foreninger mv.

6.8.1. Selvejende institutioner oprettet ved det offentliges foranstaltning

Selvejende institutioner mv. er allerede efter den gældende offentlighedslov i et vist omfang umiddelbart omfattet af loven som en del af "den offentlige forvaltning".

Det gælder således selvejende institutioner, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, f.eks. ved lov. Sådanne institutioner vil efter en konkret vurdering være omfattet af offentlighedsloven, medmindre det af retsgrundlaget, herunder forarbejderne til oprettelsesloven, klart fremgår, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.5.3 ovenfor.

Kommissionen finder, at sådanne selvejende institutioner som udgangspunkt bør være omfattet af offentlighedsloven på grund af oprettelsesgrundlaget, der skaber en helt særlig (organisatorisk) tilknytning til det offentlige, jf. lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1. Spørgsmålet om, hvorvidt en selvejende institution, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, skal henregnes til den offentlige forvaltning, bør derfor ikke – som efter praksis efter den gældende lov – bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

En selvejende institution, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, bør dog ikke være omfattet af loven, hvis det af det retsgrundlag, der ligger til grund for oprettelsen – herunder forarbejderne til "oprettelsesloven" – klart fremgår, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at en fordel ved det nævnte udgangspunkt er, at det offentlige i forbindelse med oprettelsen af den selvejende institution vil skulle gøre sig overvejelser om, hvorvidt institutionen er en del af forvaltningen eller ikke, hvilket i øvrigt bør fremgå af retsgrundlaget, der ligger til grund for oprettelsen. Det anførte vil således gøre det nemmere for offentligheden – og for den enkelte institution – at fastslå, om institutionen er en del af den offentlige forvaltning eller ej, hvilket samlet set vil styrke gennemslagskraften af offentlighedsprincippet.

Kommissionen skal i øvrigt bemærke, at de eksisterende selvejende institutioner, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, med den foreslåede ændring uden videre vil være omfattet af loven, medmindre

det af oprettelsesgrundlaget klart fremgår, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning.

6.8.2. Selvejende institutioner mv. oprettet på privatretligt grundlag, der er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol

Efter den gældende offentlighedslov er det udgangspunktet, at selvejende institutioner, fonde og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt retsgrundlag, ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.8 ovenfor. Sådanne institutioner kan dog anses for en del af den offentlige forvaltning, såfremt de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Disse institutioner anses for at høre til den offentlige forvaltning, da udøvelsen af den offentlige virksomhed sammenholdt med den intensive offentlige regulering, tilsyn og kontrol samlet set udgør en stærk funktionel og organisatorisk tilknytning til den offentlige forvaltning. Der henvises i den forbindelse til Vogter, side 58 ff., og Gammeltoft-Hansen m.fl., side 106 f., hvor der gives nogle eksempler på selvejende institutioner mv. oprettet på privatretligt grundlag, der er undergivet en sådan intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, at de anses for at tilhøre den offentlige forvaltning.

Den nærmere afgrænsning af lovens anvendelsesområde med hensyn til de nævnte institutioner har i praksis givet anledning til en vis tvivl bl.a. med hensyn til placeringen af de mange institutioner, der udøver virksomhed inden for undervisnings- og socialområdet.

Det er kommissionens opfattelse, at lovens anvendelsesområde i forhold til sådanne institutioner bør fastlægges direkte i loven, jf. lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 2, men at praksis i øvrigt bør videreføres, således som den er fastlagt i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven, forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand.

Kommissionen har overvejet, om det er muligt på baggrund af den foreliggende praksis, der er refereret ovenfor under pkt. 2.8.1 at identificere nogle yderligere hovedkriterier, der kan inddrages ved vurderingen af, om en privatoprettet selvejende institution mv. er omfattet af offentlighedsloven. En sådan identifikation ville gøre det nemmere for den enkelte institution og for offentligheden at foretage vurderingen af, om institutionen er omfattet af offentlighedsloven. Derved ville man sikre en større forudberegnelighed med hensyn til, hvilke institutioner der er omfattet af offentlighedsloven og derved også en større gennemslagskraft af offentlighedsprincippet.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at det på baggrund af den nævnte praksis er muligt at udskille yderligere hovedkriterier end dem, der er omtalt ovenfor (intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol). Efter kommissionens opfattelse kan dette ikke uden videre betragtes som en ulempe, da de nævnte hovedkriterier, der i praksis anvendes konkret efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder, indebærer, at man ved vurderingen kan tage behørigt hensyn til de særegne forhold, der kendetegner den enkelte institution. Dette forhold taler således for, at man ikke i lovgivningen bør normere, hvorledes vurderingen af, hvorvidt en privatoprettet selvejende institution mv. er omfattet af offentlighedsloven, skal foretages.

6.8.3. Selvejende institutioner mv. oprettet på privatretligt grundlag, der bl.a. har beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted

6.8.3.1. Det har i kommissionen været overvejet at udvide lovens anvendelsesområde generelt med hensyn til (privatoprettede) selvejende institutioner, fonde og foreninger mv., der træffer afgørelse på det offentliges vegne i forhold til borgerne, udøver virksomhed efter aftale med det offentlige, eller i øvrigt udøver virksomhed med omfattende tilskud mv. fra det offentlige. En sådan udvidelse vil indebære, at

også de privatoprettede selvejende institutioner mv., der ikke efter den under pkt. 6.8.2 nævnte konkrete vurdering anses for omfattet af offentlighedsloven, vil være omfattet.

Kommissionens drøftelser har vist, at der vil være betydelige vanskeligheder forbundet med at finde en tilstrækkelig præcis afgrænsning af lovens anvendelsesområde på de nævnte områder.

Det har været den overvejende opfattelse i kommissionen, at offentlighedsloven kun bør omfatte selvejende institutioner, fonde og foreninger mv. i det omfang, det er muligt positivt i loven at give en forholdsvis sikker beskrivelse af de kriterier, som fører til, at de pågældende organer helt eller delvist skal være omfattet af offentlighedsprincippet.

Hertil kommer, at institutioner og fonde mv. oprettet på privat initiativ og privatretligt retsgrundlag er en del af den private sfære. Det er således kommissionens opfattelse, at de kun bør omfattes af offentlighedsloven, for så vidt det er begrundet i de opgaver, de udfører, eller i de offentlige midler, de får stillet til rådighed. Der skal således bestå en stærk funktionel eller økonomisk tilknytning til det offentlige, førend selvejende institutioner mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, bør være omfattet af offentlighedsloven, jf. herved også de mere generelle overvejelser, som kommissionen har gjort sig ovenfor pkt. 6.6.

6.8.3.2. Der har herefter i Offentlighedskommissionen på baggrund af en samlet vurdering været tilslutning til at foreslå offentlighedslovens anvendelsesområde udvidet, således at loven direkte skal omfatte selvejende institutioner, foreninger mv. oprettet på privat initiativ og privatretligt retsgrundlag i det omfang, de har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse i det offentliges sted, jf. lovudkastets § 5. Dette svarer til det område, hvor vedkommende minister efter den gældende lovs § 1, stk. 3, ved bekendtgørelse kan udvide lovens anvendelsesområde.

Baggrunden for den nævnte udvidelse er, at offentlighedens interesse i at få indsigt er forholdsvis stærk, når der er tale om en institution, der er tillagt kompetence til at træffe afgørelser, idet institutionen udøver virksomhed af en klar offentligretlig karakter. I kraft af, at institutionen er tillagt afgørelseskompetence, kan der siges at være etableret en stærk funktionel tilknytning til det offentlige. Henset til dette forekommer det ikke tilfredsstillende, hvis det – som efter den gældende ordning – skal bero på vedkommende ministers bestemmelse fra område til område, om en selvejende institution mv., der er tillagt afgørelseskompetence, skal være omfattet af offentlighedsloven.

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen har lagt til grund, at i det omfang det offentlige henlægger afgørelseskompetence til private, må det være forudsat, at vedkommende institution eller forening har den fornødne administrative struktur til at varetage opgaverne, og at det på det grundlag må antages, at vedkommende private institution eller forening også vil kunne håndtere begæringer om aktindsigt fra såvel parter som offentligheden.

6.8.3.3. Kommissionen har endvidere overvejet, om (privatoprettede) selvejende institutioner og foreninger mv. bør være omfattet af offentlighedsloven, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler.

Til støtte herfor kan der peges på, at en institution mv. bør være omfattet af offentlighedsloven, hvis det offentliges dækning af udgifterne udgør en mere fast bestanddel af den pågældende institutions økonomiske grundlag, idet der derved kan siges at være etableret en tilstrækkelig stærk økonomisk tilknytning til det offentlige, jf. således også pkt. 6.6 ovenfor. Det vil omvendt sige, at enkeltstående tilskud, eller betaling for udførelsen af enkeltstående opgaver, som i det pågældende regnskabsår udgør en overvejende bestanddel af institutionens økonomiske grundlag, ikke vil skulle føre til, at institutionen det pågældende år ville være omfattet af offentlighedsloven. Det offentliges overvejende dækning af

udgifterne vil således skulle udgøre en fast bestanddel af institutionens økonomiske grundlag gennem flere på hinanden følgende regnskabsår, førend den pågældende institution mv. skulle være omfattet af loven.

Kommissionen har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage en sådan udvidelse, og har i den forbindelse lagt vægt på, at der ydes offentlige tilskud til talrige og meget forskelligartede formål. Det kan således f.eks. nævnes, at de enkelte kommuner i henhold til folkeoplysningsloven skal yde støtte til folkeoplysende foreninger, der opfylder nogle bestemte kriterier. Herudover kan det nævnes, at kommunerne efter egen beslutning yder tilskud til en lang række forskellige foreninger, såsom teaterforeninger, kor, orkestre, historiske foreninger, revyer mv. Endelig yder kommuner støtte til mange anlæg, f.eks. forsamlings- og beboerhuse, lystbådehavne mv.

I det omfang der ved vurderingen af, om selvejende institutioner mv. skal være omfattet af offentlighedsloven, blev lagt vægt på, om det offentliges dækning af udgifterne udgør en mere fast bestanddel af den pågældende institutions økonomiske grundlag, ville det således efter omstændighederne kunne indebære, at sportsforeninger, dele af den folkeoplysende virksomhed, kulturelle foreninger, velgørende foreninger og politiske foreninger mv., blev inddraget under loven.

På trods af de eventuelle betydelige offentlige tilskud, som sådanne selvejende institutioner, foreninger mv. måtte modtage, finder kommissionen, at der må lægges vægt på, at de pågældende foreninger efter deres formål virker i privat regi, og at det vil stride grundlæggende mod dette formål, hvis de blev omfattet af offentlighedsloven. Hertil kommer, at den offentlige støtte gives til foreningsvirksomhed, og at denne virksomhed som regel ikke har karakter af "sædvanlig" offentlig virksomhed – det vil sige, at der typisk ikke består en klar funktionel tilknytning til det offentlige. Endvidere har kommissionen lagt vægt på, at mange foreninger mv., der modtager offentlige tilskud, bygger på en frivillig indsats og i øvrigt ikke har en professionel administration.

På denne baggrund finder kommissionen ikke, at det forhold, at en selvejende institution eller forening mv. måtte modtage betydelige økonomiske tilskud, i sig selv kan begrunde, at den pågældende institution skal være omfattet af offentlighedsloven, og kommissionen finder derfor ikke anledning til at udvide lovens anvendelsesområde i denne henseende.

6.8.3.4. Kommissionen har herudover overvejet, om institutioner, foreninger mv. bør være direkte omfattet af offentlighedslovens regler, for så vidt de udfører opgaver efter aftale med en offentlig myndighed.

Til støtte for at foretage en sådan udvidelse kan der peges på, at offentlighedsprincippet ikke bør udhules ved, at myndighederne henlægger den faktiske varetagelse af de opgaver, som efter lovgivningen påhviler den offentlige forvaltning, til selvejende institutioner mv., jf. pkt. 6.5 ovenfor.

Herudover kan det anføres, at afgørende modhensyn ikke taler imod en sådan udvidelse, idet de nævnte institutioner mv. som regel vil hvile på et almennyttigt grundlag, og i modsætning til private erhvervsdrivende eller erhvervsdrivende selskaber vil konkurrencemæssige hensyn for så vidt angår institutionens eventuelle andre driftsområder, som regel ikke tale imod, at offentlighedsordningen udvides.

Hertil kommer, at de selvejende institutioner mv. typisk ikke vil være undergivet samme umiddelbare offentlighed med hensyn til regnskabsaflæggelse og afgivelse af beretning, meddelelse af oplysninger til en generalforsamling mv. som aktie- og anpartsselskaber, jf. herom pkt. 2.9.3 ovenfor.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at selvejende institutioner mv. udfører en lang række forskelligartede opgaver efter aftale med det offentlige, og at en del af disse opgaver ikke nødvendigvis vil have karakter af offentligretlige "kerneopgaver", hvor der er et særligt behov for, at få aktindsigt.

Hertil kommer også, at der bør lægges væsentligt vægt på, at de pågældende institutioner mv. er oprettet på privat initiativ og privatretligt retsgrundlag, og således er en del af den private sfære, og at der således – førend institutionerne mv. skal være omfattet af offentlighedsloven – skal foreligge en stærkere tilknytning til det offentlige, end det blotte forhold, at institutionerne mv. udfører opgaver efter aftale med det offentlige.

Endelig kan der peges på, at spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte institutioner mv. skal være omfattet af offentlighedslovens regler, bør vurderes på det enkelte område under hensyn til den type virksomhed, der på området, af det offentlige, overlades til de pågældende institutioner mv. at udføre. Der kan således f.eks. peges på retssikkerhedslovens § 43, stk. 2 (jf. pkt. 2.4.3 ovenfor), hvor det bl.a. er fastsat, at "[n]år en myndighed overlader opgaver efter lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dagtilbudsloven, lov om sygedagpenge, lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel og lov om social service til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres. "

Det er efter en samlet afvejning af på den ene side de pågældende institutioners mv. begrænsede (funktionelle) tilknytning til det offentlige og på den anden side de hensyn, der taler imod, at de nævnte institutioner mv. omfattes af offentlighedsloven, kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at inddrage institutionerne mv. under loven.

Kommissionen finder imidlertid, at de hensyn, der er nævnt ovenfor, der taler for, at offentlighedsloven skal gælde for de pågældende selvejende institutioner mv., bør iagttages på anden vis. Der henvises herom til pkt. 6.10.2 og lovudkastets § 6, hvor det er foreslået, at der fastsættes en pligt for en forvaltningsmyndighed, der overlader opgaver til virksomheder mv., at sikre sig, at den pågældende virksomhed mv. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne, og der vil være aktindsigt i disse oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.

6.8.3.5. I forbindelse med drøftelserne om, hvorvidt navnlig mindre selvejende institutioner mv. – der f.eks. træffer afgørelser på det offentliges vegne – vil have de fornødne administrative ressourcer til at håndtere begæringer om aktindsigt, har kommissionen overvejet at foreslå en ordning, hvorefter begæringer om aktindsigt skal rettes til den forvaltningsmyndighed, hvorfra tilskud ydes eller opgaven er udlagt.

Den administrative sagsbehandling skulle herefter påhvile myndigheden, som ville få ansvaret for at indhente de relevante dokumenter fra institutionen, træffe afgørelse om aktindsigt og formidle denne. Kommissionen har imidlertid med den foreslåede afgrænsning af lovens fremtidige anvendelsesområde ikke fundet tilstrækkeligt grundlag herfor, idet det forudsættes, at de institutioner mv., som umiddelbart omfattes af loven, selv vil have eller kunne skaffe sig de fornødne administrative ressourcer.

6.9. Statslige og kommunale selskaber

6.9.1. Det har i kommissionen været overvejet, om og i givet fald i hvilket omfang statslige og kommunale selskaber bør inddrages under offentlighedsloven.

For så vidt statslig, regional eller kommunal virksomhed overføres fra at blive udført som en del af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, har baggrunden for udskillelsen af opgaverne i en række tilfælde været ønsket om at etablere en rent eller i hvert fald overvejende forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervsvirksomhed. Det kan i den forbindelse have været forudsat, at de forvaltningsretlige principper, som i øvrigt gælder for udøvelsen af offentlig virksomhed, ikke skal gælde som følge af, at driften af det pågældende område fremover skal foregå i et andet regi efter forretningsmæssige principper. Det gælder såvel på det

budget- og regnskabsmæssige område, som med hensyn til administration, herunder forvaltningsretlige principper og forvaltningsprocessuelle regler. Inddragelse af selskaberne under offentlighedsloven kan således i forhold til sådanne tilfælde i og for sig siges at stride mod hele baggrunden for udlægning af opgaven til drift i selskabsform. Hertil kommer, at en inddragelse af selskaberne under offentlighedsloven vil medføre en administrativ belastning, idet selskaberne skal etablere journalsystemer samt behandle anmodninger om aktindsigt, hvilket i sig selv kan siges at indebære et konkurrencemæssigt handicap i forhold til eventuelle private aktører på det pågældende område.

Udlægningen af de nævnte opgaver fra den offentlige forvaltning til offentligt ejede selskaber, indebærer imidlertid, at offentlighedens, herunder pressens adgang til gennem reglerne om aktindsigt at følge med i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed, afskæres eller begrænses væsentligt, idet offentlighedsloven efter den gældende ordning ikke finder anvendelse i forhold til sådanne selskaber, jf. pkt. 6.5 ovenfor. Muligheden for indsigt i varetagelsen af driften af opgaver på en række centrale samfundsområder bliver hermed forringet i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne blev udført af forvaltningen.

Det er i forlængelse heraf kommissionens opfattelse, at der med reglerne om offentlighed skal skabes en balance mellem på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de regler, der er fastsat i aktieselskabsloven, årsregnskabsloven samt værdipapirhandelsloven med hensyn til offentlige selskabers – herunder navnlig statslige aktieselskabers – informations- og oplysningspligt ikke i alle tilfælde tilgodeser hensynet til offentlighedens indsigt i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed. Om den nævnte informations- og oplysningspligt henvises til pkt. 2.9.3 ovenfor.

6.9.2. Det er kommissionens opfattelse, at offentligheden har en berettiget interesse i at kunne følge med i det offentliges optræden som ejer og udvikler af statslige, regionale og kommunale selskaber. Det offentlige ejerskab varetages således på borgernes vegne.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at afvejningen af på den ene side offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt grundlag, og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår, indebærer, at statslige, regionale og kommunale aktieselskaber og selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, bør være omfattet af offentlighedsloven. Kommissionen har i den forbindelse også bl.a. lagt vægt på, at offentlige myndigheder, der alene eller tilsammen ejer mere end 75 % af selskabet, må antages at have fuld kontrol med selskabet. Hertil kommer, at det ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber er lagt til grund, at tjenestemænd fortsat er forpligtet til at gøre tjeneste i sådanne selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %. Det er med andre ord kommissionens opfattelse, at mere end 75 % offentligt ejerskab indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet bør være omfattet af loven, jf. pkt. 6.6 ovenfor og lovudkastets § 4, stk. 1.

Det er således kommissionens opfattelse, at balancen mellem hensynet til offentlighedens krav på indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af aktieselskaberne og hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt retsgrundlag og derfor skal drives på almindelige markedsvilkår, indebærer, at selskaber, hvor det offentlige ejer 75 % eller mindre af ejerandele, ikke bør være omfattet af offentlighedsloven. Offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af sådanne selskaber er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven.

Som nævnt finder kommissionen, at offentlighedsloven alene bør gælde i de tilfælde, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det bør i øvrigt være tilfældet, uanset om der er tale om direkte eller indirekte ejerskab. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere juridiske personer.

Kommissionen skal i den forbindelse bemærke, at der ved "selskaber" skal forestås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentliges formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Det vil sige bl.a. selskaber, der er omfattet af aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven, bør være omfattet af offentlighedsloven, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det samme gælder selskaber, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, der gælder for enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber (andelsforeninger) samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af aktieselskabsloven, anpartsselskabsloven eller lov om erhvervsdrivende fonde.

6.9.3. Kommissionen finder imidlertid, at offentlighedsloven ikke bør gælde for børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber, jf. lovudkastets § 4, stk. 1, 2. pkt. Det vil sige selskaber, der har aktier optaget til handel på et reguleret marked i et EU- eller EØS-land.

Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at børsnoterede selskaber i medfør af værdipapirhandelsloven er forpligtet til at offentliggøre oplysninger, der må antages at kunne påvirke kursen på de offentligt handlede aktier. Hvis børsnoterede selskaber omfattes af regler om aktindsigt, vil der skulle tages stilling til, om dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse. Idet selskabet kan ifalde erstatningsansvar, hvis kurspåvirkende oplysninger ikke meddeles markedet, kan det føre til, at selskabet vurderer, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt, samtidig skal offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse.

Herudover har kommissionen lagt vægt på, at offentlige myndigheders ejerandele i børsnoterede selskaber i almindelighed er mindre end 75 %. Det beror bl.a. på, at det i almindelighed er et krav fra børsernes side, at hovedaktionærers ejerandele i børsnoterede selskaber er mindre end 75 %.

6.9.4. I det omfang der er tale om et ikke-børsnoteret selskab, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene, bør det pågældende selskab efter kommissionens opfattelse i det hele være omfattet af offentlighedsloven. Det vil sige, at al den virksomhed, som det pågældende selskab udøver, bør være omfattet af offentlighedsloven.

I den forbindelse kan der imidlertid peges på, at der kan tænkes tilfælde, hvor et selskab af den nævnte karakter driver virksomhed af forskellig karakter. Således kan selskabet udøve en aktivitet, der er konkurrenceudsat, og en anden aktivitet, der ikke er underlagt en sådan konkurrence. Kommissionen har overvejet, om man i sådanne tilfælde bør fastlægge en ordning, hvor offentlighedsloven alene gælder for den del af selskabets virksomhed, der ikke er konkurrenceudsat, men omvendt ikke for den konkurrenceudsatte del. Fordelen ved en sådan ordning ville være, at man på den ene side ville tilgodese hensynet til offentlighedens indsigt i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed, mens man på den anden side ville tilgodese hensynet til, at selskabet på et konkurrenceudsat område skal virke efter almindelige markedsvilkår.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at der bør foretages en sådan opdeling med hensyn til, hvilke dele af et selskab, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene, der skal være omfattet af offentlighedsloven. Dette skyldes, at det formentlig vil være forbundet med væsentlige administrative vanskeligheder at udskille de dokumenter, der er undergivet aktindsigt, fra selskabets øvrige dokumenter. Hertil kommer, at en sådan delvis inddragelse af et selskab under offentlighedsloven vil stride mod

det faste udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter loven gælder al den virksomhed, som et organ omfattet af loven udøver. Kommissionen har således lagt vægt på, at reglerne om aktindsigt principielt bør gælde for al virksomhed, der udøves af et organ, der er omfattet af loven, og at dette princip kun bør fraviges, hvis der gør sig helt særlige forhold gældende, herunder navnlig, at det må forventes at være forholdsvis enkelt for organet at udskille de dokumenter, der er undergivet aktindsigt, fra organets øvrige dokumenter.

6.9.5. I forlængelse af det anførte har kommissionen i øvrigt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven bør gælde for ikke-børsnoterede selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, hvis det pågældende selskab som sådant (og ikke blot en mere afgrænset del af selskabet) driver virksomhed i direkte konkurrence med private virksomheder.

I den forbindelse kan der således peges på, at offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår, bør indebære, at offentlighedsloven ikke bør gælde for offentlige selskaber, der som sådant driver virksomhed i direkte konkurrence med private virksomheder.

I forlængelse heraf kan der peges på, at det i sådanne tilfælde – i hvert fald, hvor aktiviteten allerede ved udskillelsen af opgaver fra det offentlige var konkurrenceudsat – må antages, at baggrunden for udskillelsen af opgaver fra det offentlige har været ønsket om at etablere en rent forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervsvirksomhed. En inddragelse af sådanne selskaber ville således i reglen stride grundlæggende mod baggrunden for udlægningen af opgaven til drift i selskabsform, og såfremt selskaberne blev omfattet af offentlighedsloven, ville det indebære en risiko for, at formålet med udlægningen ikke realiseres.

Herudover kan det anføres, at der i en række tilfælde består en risiko for, at konkurrerende virksomheder kan skaffe sig et sådant indblik i selskabets økonomiske og forretningsmæssige forhold ved at sammenstille oplysninger opnået ved systematiske henvendelser om aktindsigt, sammenholdt med de offentligt tilgængelige oplysninger i aktieselskabsregistret og de offentliggjorte regnskabstal, at det vil være til væsentlig skade for selskabet. Den omstændighed, at de pågældende selskaber belastes med omkostninger til behandling af begæringer om aktindsigt, kan, hvis der er betydelig interesse for selskabets virksomhed, i sig selv føre til en forringet konkurrencesituation, alt efter hvor mange personalemæssige ressourcer, det vil kræve at behandle henvendelser om aktindsigt.

Kommissionen finder på denne baggrund, at der i offentlighedsloven bør tages højde for, at konkurrenceudsatte selskaber ikke skal være omfattet af loven, og kommissionen har derfor foreslået, at vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren og KL og Danske Regioner, hvis der er tale om et kommunalt eller regionalt selskab – kan fastsætte regler om, at offentlighedsloven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber, selvom det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene, jf. lovudkastets § 4, stk. 2.

Kommissionen finder i den forbindelse, at det i forbindelse med beslutninger om at undtage selskaber fra offentlighedsloven i medfør af den nævnte bestemmelse i almindelighed, bør være en forudsætning, at selskaberne for det første udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed, og for det andet, at selskaberne udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde. Der må herved bl.a. lægges vægt på, at det er hensigtsmæssigt, at offentligt ejede selskaber, der udøver konkurrenceudsat virksomhed, kan udøve virksomhed under samme vilkår som deres konkurrenter. Som eksempel på et offentligt ejet selskab, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat, og som ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og

hvor det således efter stk. 2 vil kunne bestemmes, at loven ikke skal gælde, kan nævnes Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.

Kommissionen finder i øvrigt også, at den nævnte bestemmelse bør kunne finde anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber under børsnotering fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier. Hvis et offentligt ejet selskab er under børsnotering, vil det således fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier kunne give anledning til samme problemstilling som den, der gælder for selskaber, som er børsnoterede, jf. ovenfor. Det er således kommissionens opfattelse, at en udlevering af dokumenter og oplysninger i medfør af retten til aktindsigt vil kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt selskabet ud fra en forsigtighedsbetragtning skal udsende en prospektmeddelelse vedrørende de udleverede dokumenter og oplysninger. Dermed opstår der imidlertid en risiko for, at der skabes en uklarhed i forhold til de potentielle investorer, hvilket kan have en negativ indvirkning på aktiekursen.

Om lovudkastets § 4, stk. 2's nærmere anvendelsesområde henvises til dens bemærkninger.

6.9.6. Det bemærkes, at lovgivningsmagten i forbindelse med udskillelse af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, kan have fundet det påkrævet at undtage det pågældende fuldt offentligt ejede selskab fra offentlighedsloven. Er det tilfældet, vil offentlighedsloven følgelig ikke finde anvendelse på det pågældende selskab.

6.10. Private erhvervsdrivendes udførelse af udliciterede opgaver mv.

6.10.1. Kommissionen har også overvejet spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsloven skal udstrækkes til at finde anvendelse i forhold til private virksomheder og selskaber, der udfører opgaver efter aftale med en offentlig myndighed. Det bemærkes i den forbindelse, at en gennemførelse af en offentlighedsordning, hvorved private erhvervsdrivende, hvad enten der er tale om enkeltmandsvirksomhed eller virksomhed drevet i selskabsform, pålægges pligt til at give aktindsigt for så vidt angår opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed, vil få betydning for meget forskellige typer af private virksomheder. Ordningen vil dække et meget bredt spektrum af opgaver lige fra snerydning, der udføres af den lokale entreprenør, over sygetransport udført af internationale virksomheder, til bygge- og anlægsvirksomhed, herunder vejbyggeri, som udføres for det offentlige af danske og udenlandske entreprenørselskaber.

For så vidt angår enkeltmandsvirksomhederne vil det typisk være forbundet med uforholdsmæssige administrative vanskeligheder at skulle håndtere en offentlighedsordning. Der vil i øvrigt være tale om udførelse af opgaver, som i relation til aktindsigt, typisk vil være af mindre interesse. Gennemførelse af en offentlighedsordning på dette område vil også kunne give anledning til tvivl med hensyn til afgrænsningen af de dokumenter, der angår udførelsen af opgaven, og den forretningsvirksomhed, som den pågældende virksomhed i øvrigt driver. Fordelen ved at lade private udføre opgaver for det offentlige vil ofte ligge i, at de udføres som et integreret led i virksomhedens øvrige drift, hvor det er vanskeligt eller umuligt at skille de enkelte arbejdsopgaver ud. Med hensyn til selve kontraktgrundlaget, udbuddet, klager over udførelse af opgaven, som er indgivet til det offentlige mv., vil aktindsigt efter offentlighedslovens regler i øvrigt kunne opnås ved henvendelse til den myndighed, for hvem opgaven udføres.

For så vidt angår de private erhvervsdrivende selskaber, vil håndteringen af en offentlighedsordning typisk ikke i samme omfang volde administrative vanskeligheder, idet sådanne selskaber for det meste vil have en mere udbygget administration. Der vil dog også for disse virksomheders vedkommende kunne opstå tvivl med hensyn til afgrænsningen af de dokumenter, som vil skulle omfattes af en offentlighedsordning. Fordelen ved at lade private udføre opgaver for det offentlige vil som nævnt ofte ligge i, at de udføres som et integreret led i virksomhedens øvrige drift, hvor det er vanskeligt eller umuligt at skille de

enkelte arbejdsopgaver ud. I forhold til de selvejende institutioner vil forholdet for det meste være det, at det erhvervsdrivende selskab i konkurrence med andre virksomheder udfører opgaver på en lang række forskellige områder, mens institutionen typisk kun beskæftiger sig med en enkelt opgave i almennyttigt regi.

Det vil på samme måde som med hensyn til enkeltmandsvirksomhederne for de erhvervsdrivende virksomheders vedkommende gælde, at der i forhold til selve kontraktgrundlaget, udbudet, klager over udførelse af opgaven, som er indgivet til det offentlige mv. vil kunne opnås aktindsigt efter offentlighedslovens regler i øvrigt ved henvendelse til myndigheden. Ved vurderingen af, om private selskaber, herunder aktieselskaber, der udfører opgaver for det offentlige, skal være omfattet af offentlighedsloven, må det også tages i betragtning, at aktieselskaber allerede i dag er undergivet offentlighed for så vidt angår virksomhedernes strukturelle og økonomiske forhold, jf. pkt. 2.9.3 ovenfor.

Der må også tages hensyn til, at der ikke gennem systematisk søgning i et selskabs dokumenter ved begæringer om aktindsigt bør kunne fremkomme oplysninger, som samlet set afslører oplysninger af væsentlig betydning for selskabet og selskabets konkurrenceevne, herunder oplysninger som selskabet efter værdipapirlovens eller de børsretlige regler har offentliggørelsespligt med hensyn til. For så vidt selskabet til løsningen af opgaverne anvender underentreprenører eller indgår indkøbsaftaler mv., vil der efter omstændighederne også være behov for at beskytte samarbejdspartnernes konkurrencemæssige interesser mod aktindsigt.

Det er på denne baggrund Offentlighedskommissionens opfattelse, at man ikke kan anbefale en generel udvidelse af loven til at omfatte private virksomheder og selskaber, som udfører opgaver efter aftale med en offentlig myndighed.

6.10.2. Kommissionen finder dog, at det offentlige bør sikres adgang til oplysninger om private virksomheders – samt også bl.a. selvejende institutioners, jf. pkt. 6.8.3.4 – udførelse af opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige. Kommissionen har derfor foreslået en bestemmelse (jf. lovudkastets § 6), hvor det fastsættes, at en forvaltningsmyndighed, der har overladt opgaver til en virksomhed mv., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal være forpligtet til at sikre sig, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger vil hos den pågældende forvaltningsmyndighed være omfattet af lovens almindelige regler.

Bestemmelsen vil have til formål at medvirke til, at offentligheden ved at søge om aktindsigt hos vedkommende forvaltningsmyndighed i oplysningerne fra vedkommende virksomhed om udførelsen af de overladte opgaver, har mulighed for at få indblik i, hvorledes virksomheden udfører opgaverne.

Kommissionen forudsætter, at det offentlige i forbindelse med overladelsen af opgaverne indgår en aftale eller lignende med den pågældende virksomhed mv., hvorefter virksomheden forpligtes til at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Den foreslåede bestemmelse vil således finde anvendelse i de tilfælde, hvor udførelsen af opgaver, der efter lovgivningen påhviler det offentlige, overlades til private virksomheder mv. ved udlicitering eller på anden måde, og hvor opgaverne er "borgerrelaterede" i modsætning til opgaver, der vedrører myndighedens ansatte eller bygninger. Således vil f.eks. de opgaver, som Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors udfører efter aftale med staten eller en kommune på flygtningeområdet i forbindelse med drift af opholdssteder, integration mv., være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil bestemmelsen ikke finde anvendelse i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. udliciterer rengøring af myndighedens kontorer, serviceringen af myndighedens computersystemer og lignende.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om det i bestemmelsen bør fastsættes, hvor tit myndigheden skal sikre, at virksomheden mv. giver de nævnte oplysninger. Det er – under hensyn til de forskelligartede opgaver, som myndighederne overlader andre at udføre – kommissionens opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt i loven nærmere at angive dette. Kommissionen forudsætter dog, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed sikrer sig, at de én gang om året modtager de nævnte oplysninger. Om myndigheden skal sikre sig oplysninger i videre udstrækning end det anførte – f.eks. én gang hvert halve år – må bl.a. afhænge af den nærmere karakter af de overladte opgaver, herunder om der er tale om opgaver, der er af væsentlig betydning for offentligheden.

Kommissionen finder i øvrigt, at der bør være overladt den enkelte myndighed en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes, og det er således ikke en forudsætning, at der indhentes en længere (detaljeret) redegørelse om udførelsen af de overladte opgaver. På den anden side forudsætter kommissionen dog, at de oplysninger, der indhentes, i almindelighed har et sådant omfang, at de giver et overblik over, hvorledes virksomheden mv. udfører de overladte opgaver, herunder om virksomheden lever op til de mere specifikke forpligtelser over for f.eks. borgerne, der måtte følge af lovgivningen på det pågældende område.

6.10.3. For så vidt der ved lov er tillagt private virksomheder og selskaber beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne, bør offentlighedsloven efter kommissionens opfattelse dog gælde på samme måde, som hvis beføjelsen var udlagt til en selvejende institution eller en forening mv., idet der vil være tale om udøvelse af en virksomhed, der klart har offentligretlig karakter. I sådanne tilfælde kan det i øvrigt ikke antages, at der vil være forbundet de samme administrative vanskeligheder ved at udskille de dokumenter, der er undergivet aktindsigt, fra selskabets øvrige virksomhed, da afgørelsesvirksomheden vil kunne afgrænses fra virksomhedens øvrige aktiviteter. Der henvises således til lovudkastets § 5.

6.11. Forsyningsopgaver mv.

6.11.1. Offentlighedskommissionen har overvejet spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlighedslovens anvendelsesområde skal udvides, således at loven skal gælde i forhold til væsentlige forsyningsopgaver mv. – f.eks. forsyning med elektricitet, vand, kloakering, renovation, postbefordring eller telekommunikation – når husstanden ikke har andre muligheder for kollektiv forsyning. Det vil sige, at borgerne i det pågældende forsyningsområde ikke har andre muligheder for forsyning på grund af, at det pågældende selskab mv. har enten retligt eller faktisk monopol.

Kommissionen har i den sammenhæng også overvejet, om offentlighedsloven endvidere bør gælde for selskaber mv., i det omfang de varetager driften af vejnet, broer, færger og jernbaneforbindelser, der indgår i den almene trafikale infrastruktur.

Kommissionens overvejelser om de omhandlede spørgsmål har i øvrigt taget udgangspunkt i det synspunkt, at såfremt offentlighedsloven vil skulle gælde selskaber mv., der varetager forsyningsopgaver og selskaber mv., der varetager driften af vejnet mv., vil loven ikke skulle gælde for hele selskabet mv., men alene den del af selskabets virksomhed, der vedrører de nævnte opgaver.

Offentlighedskommissionen har til brug for overvejelserne af de nævnte spørgsmål indhentet nærmere oplysninger om de pågældende forsyningsområder mv. fra Transportministeriet, Miljøministeriet, Klima- og Energiministeriet samt Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling.

På baggrund af disse oplysninger har kommissionen efter en samlet vurdering fundet, at der ikke er grundlag for at stille forslag om en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde i forhold til de områder, der er nævnt ovenfor. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på forholdenes store forskellighed samt på, at der inden for de enkelte områder – på baggrund af forholdene inden for området

– bør tages konkret stilling til, om offentlighedslovens regler bør finde anvendelse. Der kan således bl.a. henvises til, at det i vandsektorlovens § 14, stk. 1 (jf. lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold), er fastsat, at vandselskaber, der helt eller delvist, direkte eller indirekte er kommunalt ejede, men som er udskilt fra den kommunale forvaltning – og derfor ikke har karakter af en forvaltningsmyndighed – skal være omfattet af offentlighedsloven.

Herudover har kommissionen lagt vægt på, at der i lovudkastets § 4, jf. herom pkt. 6.9 ovenfor, er foreslået, at offentlighedsloven skal finde anvendelse på selskaber, hvor mere end 75 % pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det vil indebære, at nogle af de selskaber mv., der ville være omfattet af de områder, der er nævnt ovenfor, i givet fald vil være omfattet af lovudkastets § 4.

6.11.2. Kommissionen har i den forbindelse i øvrigt overvejet, om den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 2 – hvorefter visse større energiforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og kollektive varmeforsyningsanlæg er omfattet af offentlighedslovens regler – bør ophæves, bl.a. fordi der på energiområdet i vidt omfang er gennemført en liberalisering på baggrund af navnlig EU-regler. Liberaliseringen har medført, at elforbrugere siden 1. januar 2003 frit har kunnet vælge elleverandør og siden 1. januar 2004 frit har kunnet vælge gasleverandør. Liberaliseringen har i øvrigt medført, dels at en række rent private aktører har etableret sig på el- og naturgasområdet, dels at energiområdet i vidt omfang er blevet konkurrenceudsat.

Kommissionen har imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en ophævelse af den gældende lovs § 1, stk. 2, og har i den forbindelse lagt vægt på, at der gælder et særligt behov for indsigt i og dermed kontrol med de større forsyningsselskabers virksomhed, idet de forsyningsopgaver, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, har væsentlig samfundsmæssig betydning. Det forhold, at private aktører – som følge af liberaliseringen af energiforsyningsområdet – udøver forsyningsopgaven, ændrer ikke på denne grundlæggende betragtning.

Kommissionen har derfor foreslået den gældende lovs § 1, stk. 2, videreført, jf. lovudkastets § 3, stk. 2. Om bestemmelsen henvises til pkt. 3 ovenfor.

6.12. KL og Danske Regioner

6.12.1. KL og Danske Regioners retlige status

KL og Danske Regioner er oprettet ved aftaler mellem de myndigheder (kommuner og regioner), der er foreningernes medlemmer. Det vil sige, at de 2 foreninger er oprettet på et privatretligt grundlag.

Foreningerne har p.t. alle de respektive myndigheder (henholdsvis de 5 regioner og de 98 kommuner) som medlemmer, og for de pågældende myndigheder består alene en ret, men ikke en pligt til at være medlem af foreningerne. De 2 hovedstadskommuner stod således tidligere uden for begge foreninger (den tidligere Amtsrådsforening og KL), da de havde "dobbelt status", men de indmeldte sig i KL pr. 1. januar 2006.

Begge foreningers tilblivelse går tilbage til 1800-tallet. KL er i sin nuværende skikkelse stiftet i 1970 ved en sammenslutning af 3 daværende kommunale foreninger. Danske Regioner blev først oprettet af de 5 regioner i 2006 som en videreførelse af den hidtidige Amtsrådsforening.

KL og Danske Regioner er på baggrund af det privatretlige oprettelsesgrundlag ikke omfattet af den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, og det gælder selvom foreningerne har offentlige myndigheder som medlemmer, jf. bl.a. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 101. Kommissionen har derfor overvejet spørgsmålet om, hvorvidt de 2 foreninger bør være omfattet af loven.

6.12.2. KL's og Danske Regioners struktur

Foreningerne har "sædvanlige foreningsorganer" først og fremmest generalforsamling/delegeretmøde og bestyrelser, der varetager den øverste ledelse mellem generalforsamlingerne. Til KL's delegeretmøde udpeger kommunalbestyrelserne (ved anvendelse af forholdstalsvalgmetoden) 1 delegeret pr. hver påbegyndte 8.000 indbyggere i kommunen. De delegerede skal alle være kommunalbestyrelsesmedlemmer. På Danske Regioners generalforsamling kan alle regionsrådsmedlemmer deltage.

I begge foreninger vælges i forbindelse med generalforsamlingen/delegeretmødet en bestyrelse på 17 medlemmer (og et tilsvarende antal personlige stedfortrædere), der skal være regionsrådsmedlemmer/kommunalbestyrelsesmedlemmer. De pågældende vælges imidlertid ikke af generalforsamlingen/delegeretmødet som sådan, men på møder der afholdes af de politiske partigrupper. Bestyrelsernes partimæssige sammensætning skal svare til resultatet af seneste regionsråds-/kommunevalg, og det antal medlemmer og stedfortrædere, som de enkelte partigrupper kan vælge, kan således beregnes på forhånd. Hvem der vælges på de enkelte gruppemøder beror suverænt på partigrupperne selv, og instruktion fra hjemkommunen/-regionen må i hvert fald i denne forbindelse anses for udelukket. Ifølge Danske Regioners vedtægter skal de politiske partier tildele partiets første mandater til de regionsrådsformænd, der er valgt for de pågældende partier.

Efter begge foreningers vedtægter kan bestyrelserne nedsætte udvalg, der i det væsentlige er rådgivende i forhold til bestyrelserne. Begge foreninger har desuden forretningsudvalg eller formandsskaber bestående af bestyrelsesformanden og et mindre antal øvrige bestyrelsesmedlemmer.

Til KL's foreningsstruktur hører endvidere et repræsentantskab, der består af samtlige borgmestre og et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer (valgt på delegeretmødet). Repræsentantskabet er alene rådgivende i forhold til bestyrelsen. Hertil kommer 5 såkaldte kommunekontaktråd (1 for hver region) bestående af borgmestrene i regionerne og et yderligere antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. Disse råds hovedopgaver er fælles interessevaretagelse for og samarbejde mellem kommunerne i regionen primært i forhold til regionen.

6.12.3. Foreningernes formål, opgaver og finansiering i hovedtræk

6.12.3.1. De 2 foreninger, hvis vedtægter i deres fulde udstrækning kan findes på de respektive hjemmesider, har betydelige lighedspunkter i deres formålsbestemmelser. Begge vedtægter har således som formål at varetage medlemmernes fælles interesser (typisk over for regering og Folketing m.fl.), at bidrage til (evt. i samarbejde med andre), at medlemmerne løser deres opgaver bedst muligt, og at varetage medlemmernes interesser vedrørende de ansattes løn- og ansættelsesforhold.

På det sidstnævnte punkt er der den forskel mellem foreningerne, at KL's medlemmer udtrykkeligt har bemyndiget foreningen til med bindende virkning for medlemmerne at indgå overenskomster og andre aftaler med de relevante personaleorganisationer. Disse aftaler mv. skal, før de kan anvendes af kommunerne, i medfør af den kommunale styrelseslovs § 67 godkendes af et særligt nævn (Kommunernes Lønningsnævn). Regionalt ansat personales løn- og ansættelsesforhold aftales eller fastsættes i henhold til regionslovens § 37 af et særligt nævn (Regionernes Lønnings- og Takstnævn), der også indgår overenskomster med organisationer af sundhedspersoner om vilkår for sundhedsydelser. De 2 nævn er omfattet af offentlighedsloven.

6.12.3.2. Den centrale interessevaretagelse foregår navnlig ved deltagelse i regelforberedende udvalg mv. og ved afgivelse af meningstilkendegivelser til centraladministrationen, Folketinget og andre interesseorganisationer m.fl. – uopfordret eller efter høring fra de pågældende. Hertil kommer hyppige drøftelser med relevante ministre om kommunale/regionale politiske problemstillinger. Endvidere tager foreninger-

ne selvstændige politiske initiativer og udarbejder handleplaner mv. Begge foreninger driver en ganske omfattende informationsvirksomhed vendt både mod medlemmerne, massemedierne og offentligheden i øvrigt.

For begge foreningers vedkommende skal særligt fremhæves de årlige forhandlinger med regeringen (finansministeren og indenrigs- og socialministeren) om de årlige rammer for udviklingen i kommuners og regioners økonomi. De har i de sidste mange år mundet ud i aftaler om rammer for udgiftsvækst mv. Ikke sjældent suppleres disse overordnede aftaler om økonomi med mere specielle aftaler om kommunale/regionale forhold.

I forbindelse med disse forhandlinger tages der også stilling til, hvilken regulering af de generelle tilskud til kommuner og regioner, der skal foretages som følge af ny bindende regulering af kommuners og regioners virksomhed.

Når aftalerne foreligger, er det regeringens opgave at søge tilslutning i Folketinget til dem (ved fremlæggelse af aktstykke i Finansudvalget eller ved fremsættelse af forslag til nødvendig lovgivning for Folketinget). Foreningernes hovedopgaver er ved de midler, man nu råder over, at søge at sikre, at aftalerne holdes af foreningernes medlemmer "under ét".

De nævnte aftaler indgås, som det fremgår, ikke af foreningerne efter bemyndigelse fra medlemmerne eller i kraft af offentligretlige regler. De er som følge deraf retligt uforbindende for medlemmerne.

6.12.3.3. Begge foreninger udøver i en vis udstrækning forskellige former for service- og informationsvirksomhed. Men den relative del af indtægterne for de 2 foreninger ved denne virksomhed varierer betydeligt. Ifølge Danske Regioners regnskab for 2008 udgør indtægterne i alt 126 mio. kr. Heraf udgør medlemskontingenter ca. 108 mio. kr. og sekretariatsbetjening af eksterne institutioner og fonde ca. 9 mio. kr. Af KL's regnskab for 2008 fremgår, at lidt over halvdelen (ca. 172 mio. kr.) af de samlede indtægter på ca. 335 mio. kr. var kontingentmidler, medens indtægterne fra konsulent-, sekretariats- og kursusvirksomhed udgjorde ca. 162 mio. kr.

En væsentlig del af konsulentvirksomheden består i juridisk rådgivning til medlemskommuner både om personaleretlige spørgsmål og andre spørgsmål.

Vedrørende økonomisk hæftelse gælder som udgangspunkt almindelige foreningsretlige regler (medlemmerne hæfter ikke for foreningernes gæld over for 3. mand). I en (generalforsamlingsvedtaget) opløsningssituation gælder dog, at medlemmerne vil hæfte for foreningernes gæld. Hovedformålet med reglen herom er at etablere en garanti for opfyldelse af pensionsforpligtelser i forhold til ansatte i foreningerne, der er eller har været ansat på tjenestemandslignende vilkår.

6.12.4. Kommissionens overvejelser om at inddrage KL og Danske Regioner under offentlighedsloven

Som det fremgår af pkt. 6.12.1 ovenfor, er KL og Danske Regioner ikke omfattet af den gældende offentlighedslov, og spørgsmålet er, om de bør være omfattet af den nye offentlighedslov.

Til støtte for det synspunkt, at de pågældende foreninger ikke skal være omfattet af offentlighedsloven kan bl.a. peges på, at foreningerne er oprettet på privatretligt grundlag, og ikke står i noget almindeligt over-/underordnelsesforhold til deres medlemmer, ligesom foreningerne ikke – bortset fra KL's lønforhandlingsvirksomhed –udfører opgaver på medlemmernes vegne.

Hertil kommer, at foreningerne ikke træffer afgørelser i forvaltningsretlig forstand eller i øvrigt har beføjelser til ensidigt at foretage dispositioner, der har bindende virkninger i forhold til enkeltpersoner eller virksomheder. Foreningerne er heller ikke ved lov eller i henhold til lov tillagt særlige opgaver, men

har efter lovgivningen i visse tilfælde alene en udtaleret og ret til at udpege medlemmer til diverse råd og nævn mv.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at selvom foreningerne er oprettet på privatretligt grundlag, består foreningernes medlemmer (som noget særligt) udelukkende af offentlige myndigheder, og det er disse myndigheders interesser, typisk over for regering og Folketing, som de varetager. Herudover skal foreningerne bidrage til (eventuelt i samarbejde med andre), at de pågældende offentlige myndigheder løser deres (offentlige) opgaver bedst muligt. Hertil kommer, at foreningernes aktiviteter i vidt omfang finansieres ved offentlige midler.

Det kan i forlængelse heraf anføres, at offentligheden kan have en interesse i gennem aktindsigt at skaffe sig kendskab til foreningernes aktiviteter og synspunkter mv.

På baggrund af den organisatoriske, funktionelle og økonomiske tilknytning, som de omhandlede foreninger kan siges at have til det offentlige (jf. pkt. 6.6 ovenfor om betydningen af disse tilknytningsmomenter), finder kommissionen, at foreningerne bør være omfattet af offentlighedsloven, jf. således lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3, hvor det er foreslået, at loven – bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 – bør gælde for foreninger, der varetager fælles interesser for regioner og kommuner.

6.13. Dataudtræk og sammenstilling af oplysninger

Det følger af pkt. 6.8-6.12 ovenfor, at offentlighedslovens regler om aktindsigt efter kommissionens opfattelse – foruden at gælde for den offentlige forvaltning – bl.a. bør gælde for selvejende institutioner mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, visse selvejende institutioner oprettet på privatretligt grundlag, selvejende institutioner og private virksomheder mv., der træffer afgørelse i det offentliges sted samt visse offentligt ejede selskaber. Der henvises i den forbindelse også til lovudkastets §§ 3-5.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om bestemmelserne i lovudkastets § 11 om ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) og § 12 om ret til indsigt i databeskrivelsen – jf. nærmere herom kapitel 11, pkt. 4.3 og 4.4 – også bør gælde for de nævnte selvejende institutioner, offentligt ejede selskaber mv. Kommissionen har efter en samlet vurdering ikke fundet grundlag herfor, og har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at en række af de selvejende institutioner mv., der vil være omfattet af offentlighedsloven, ikke kan antages at have de fornødne administrative og it-tekniske ressourcer til at foretage sammenstillinger mv. af oplysninger i databaser.

Herudover er det kommissionens opfattelse, at offentligheden ikke kan antages at have samme væsentlige interesse i at få foretaget sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelsen i forhold til de omhandlede selvejende institutioner mv. som i forhold til "egentlige" forvaltningsmyndigheder.

Kommissionen har på denne baggrund i lovudkastets §§ 3-5 foreslået, at alene offentlighedslovens regler om aktindsigt (og notatpligt) skal gælde for de nævnte selvejende institutioner mv., men derimod ikke bestemmelserne i §§ 11 og 12.

6.14. Bemyndigelser (offentlighedslovens § 1, stk. 3, og § 3)

6.14.1. Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 1, stk. 3, hvorefter vedkommende minister kan udvide lovens anvendelsesområde, foreslås under hensyn til det ovenfor under pkt. 6.7.-6.12 anførte ophævet og erstattet af bestemmelser, hvorefter de pågældende institutioner, foreninger m.v. inddrages i et omfang, som fastsættes direkte i loven.

6.14.2. Kommissionen har tillige overvejet, om bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 3 bør ophæves eller præciseres.

Bestemmelsen har til formål at give myndighederne en administrativ lettelse ved behandlingen af begæringer om aktindsigt på områder, hvor offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i almindelighed vil medføre, at en begæring skal afslås. På sådanne områder kan det ved bekendtgørelse bestemmes, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter helt skal være undtaget fra aktindsigt, således at begæringen uden videre sagsbehandling kan afslås med hjemmel i den pågældende bekendtgørelse. Bemyndigelsen har i praksis kun været anvendt i et meget beskedent omfang, og den har givet anledning til forskellige afgrænsningsproblemer. Det har derfor i kommissionen været den overvejende opfattelse, at bestemmelsen – også af principielle grunde – bør udgå. Indskrænkninger i offentlighedsprincippet bør, hvis det er påkrævet, herunder af administrative hensyn, ske direkte ved lov.

KLAPITEL 10

Dokumentbegrebet mv.

1. Indledning

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten.

Adgangen til aktindsigt omfatter imidlertid ikke uden videre ethvert dokument, der faktisk befinder sig i den offentlige forvaltnings besiddelse. Det er således efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., en betingelse for at få aktindsigt, at dokumentet "er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed", jf. pkt. 6 nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt imidlertid også andet end dokumenter, idet det er fastsat, at sagens journalkort mv. som en del af sagen også er omfattet af retten til aktindsigt (journalindførslen/aktlisten). Derimod omfatter retten til aktindsigt ikke forvaltningsmyndighedernes registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (databaser), jf. lovens § 5, stk. 2. Vedkommende minister kan dog fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser som nævnt i stk. 2, der ikke er omfattet af persondataloven, jf. lovens § 5, stk. 3.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5 har følgende ordlyd:

"**§ 5.** Retten til aktindsigt omfatter

1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.
Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog
bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.
Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser som nævnt i stk. 2, der ikke er omfattet af lov om behandling af personoplysninger. Der kan herunder fastsættes regler om betaling. "

2. Baggrund

Bestemmelserne i § 5, stk. 1, nr. 1 og 2 – der fastsætter, hvilke dokumenter mv. retten til aktindsigt omfatter – er en videreførelse af 1970-lovens § 3, stk. 1 og 2, som svarede til § 3, stk. 1, i det lovudkast, der var indeholdt i betænkning nr. 325/1963, side 58, samt § 4 i partsoffentlighedsloven af 1964.

Bestemmelserne i § 5, stk. 2 og 3, blev indført ved 1985-loven og skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre. Bestemmelsen i stk. 3 er dog

ændret sprogligt i forbindelse med, at lov om offentlige myndigheders registre blev afløst af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven).

3. Dokumentbegrebet

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt omfatter en sags "dokumenter". Omfattet af dokumentbegrebet er således egentlige skriftlige dokumenter – herunder dokumenter i elektronisk form – vedrørende sagen, dvs. såvel de dokumenter, som forvaltningsmyndigheden opretter til brug for behandlingen af en sag, som de skriftlige dokumenter, der f.eks. af en sags part eller andre myndigheder fremsendes til brug for myndighedens behandling af sagen.

Foruden de nævnte skriftlige dokumenter er også andre såkaldte aktstykker, der vedrører sagen, omfattet af dokumentbegrebet. Retten til aktindsigt omfatter således også fotografier, billeder, kort, rids og lignende vedrørende sagen.

Det fremgår af bemærkningerne til den gældende offentlighedslov, at lovens dokumentbegreb i praksis er blevet fortolket vidt, idet en sådan udvidende fortolkning er anset for nødvendig for at forhindre en begrænsning af lovens anvendelsesområde som følge af den teknologiske udvikling, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 212.

Det er på denne baggrund antaget, at dokumentbegrebet også omfatter materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og andre aktstykker, når materialet tilvejebringes og opbevares af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Således kan modeller, lydbånd, film, videooptagelser, mikrofilm, elektronisk post og lignende være omfattet af begrebet, når materialet er tilvejebragt og opbevaret af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling.

> Der er ikke i lovens forarbejder en nærmere definition af dokumentbegrebet. Om baggrunden herfor fremgår af betænkning nr. 857/1978, side 157 f., at Offentlighedsudvalget fandt, at dokumentbegrebet efter offentlighedsloven af 1970 havde virket tilfredsstillende, og at der ikke kunne antages at være noget behov for en tydeliggørelse af begrebets rækkevidde. Udvalget pegede på, at en mere detaljeret regulering af dokumentbegrebet kunne medvirke til en ikke ønskelig fastlåsning af begrebet til de på daværende tidspunkt kendte former for informationsopbevaring. Udvalget fandt dog anledning til at fremhæve, at dokumentbegrebet måtte antages at blive fortolket fleksibelt i overensstemmelse med den teknologiske udvikling, jf. a.st., side 139.
>
> Spørgsmålet om en nærmere angivelse eller definition af dokumentbegrebets rækkevidde synes i øvrigt ikke at havet været genstand for indgående overvejelser i Offentlighedskommissionen af 1956 (jf. betænkning nr. 325/1963, side 58 og 64), ligesom spørgsmålet ikke er berørt i bemærkningerne til offentlighedsloven af 1970, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 590 f.

4. Retten til aktindsigt omfatter principielt alle sagens dokumenter, uanset på hvilken måde de opbevares

4.1. Adgangen til aktindsigt omfatter principielt samtlige sagens dokumenter, jf. lovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Aktindsigt kan således ikke begrænses til dokumenter, der har været – eller må antages at ville blive – tillagt betydning for sagens afgørelse. Det er således ikke et krav for at få aktindsigt, at det pågældende dokument har været brugt som en del af sagens afgørelsesgrundlag, jf. FOB 1975, side 318, samt Vogter, side 139. Det afgørende er under alle omstændigheder, om dokumentet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, jf. pkt. 5.6 nedenfor.

Det forhold, at adgangen til aktindsigt omfatter samtlige sagens dokumenter, indebærer i øvrigt, at dokumenter, som myndigheden til brug for en sags behandling modtager "underhånden" samt såkaldte "underhåndsbreve" – dvs. breve, der er skrevet på myndighedens underhåndsbrevpapir – kan være omfattet af retten til aktindsigt, jf. dog nedenfor pkt. 8 om privat brevveksling.

4.2. Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares et brev således ikke i papirform, men f.eks. alene på edb, er myndigheden forpligtet til at gøre

brevet teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved, at den pågældende får adgang til et skærmbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet. Det er uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget på og modtaget via edb, når blot meddelelsen (dokumentet) rent faktisk opbevares på en måde, så myndigheden har rådighed over den, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 213 f.

Offentlighedsloven sikrer dermed, at det er uden betydning for adgangen til aktindsigt efter loven, om en myndighed anvender papirbaseret eller papirløs sagsbehandling. Der gælder imidlertid ikke en almindelig ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, jf. pkt. 10 nedenfor.

5. Retten til aktindsigt omfatter alene eksisterende dokumenter, og der kan ikke kræves løbende aktindsigt

5.1. Aktindsigt i eksisterende dokumenter

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, giver retten til aktindsigt adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Offentlighedsloven giver således kun ret til aktindsigt i de dokumenter, der eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes.

En aktindsigtssøgende har derfor ikke krav på, at forvaltningsmyndighederne udarbejder eller på anden måde tilvejebringer nye dokumenter, f.eks. ved at sammenstille oplysninger fra forskellige dokumenter eller sager. En aktindsigtssøgende kan eksempelvis ikke kræve, at en forvaltningsmyndighed udarbejder en oversigt over, hvor mange begæringer om aktindsigt den pågældende myndighed har modtaget indenfor en bestemt periode, og i hvor mange tilfælde og med hvilken begrundelse, der eventuelt er meddelt afslag herpå. Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at en forvaltningsmyndighed (frivilligt) beslutter sig for at efterkomme en sådan anmodning.

En aktindsigtssøgende har heller ikke i almindelighed krav på, at forvaltningsmyndighederne foretager en anonymisering af fortrolige oplysninger i et dokument med henblik på at imødekomme en begæring om aktindsigt. Hvis en sådan pligt gjaldt, ville det i realiteten indebære en pligt for myndigheden til at udarbejde et nyt dokument (det anonymiserede dokument), jf. også FOB 2005, side 621 (682) og kapitel 17, pkt. 5.2.2, hvor spørgsmålet om myndighedernes pligt til at anonymisere er omtalt nærmere.

5.2. Løbende aktindsigt

Det forhold, at retten til aktindsigt alene omfatter dokumenter, der på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes, er indgået til eller oprettet af myndigheden, indebærer i øvrigt, at en myndighed ikke er forpligtet til at imødekomme begæringer om løbende at få tilsendt fremtidige dokumenter i en sag (løbende aktindsigt), jf. FOB 1998, side 299.

I FOB 1993, side 53, har ombudsmanden fremhævet, at en myndighed i forhold til en person, der uden at være part i sagen har en anerkendelsesværdig interesse i en afgørelsessag – efter meroffentlighedsprincippet – bør overveje, hvorvidt der bør meddeles den pågældende "løbende" aktindsigt i den forstand, at der på det tidspunkt, hvor sagen ligger klar til afgørelse, kan ske en samlet fremsendelse af sagens dokumenter. Der er ikke hermed tale om, at myndigheden løbende skal fremsende dokumenter til den aktindsigtssøgende i forbindelse med, at de indgår til eller oprettes af myndigheden.

For så vidt angår spørgsmålet om løbende aktindsigt til den, der er part i en sag, henvises der til FOB 1992, side 60, hvor ombudsmanden har givet udtryk for, at en myndighed vil have pligt til løbende eller

i hvert fald med regelmæssige mellemrum at gøre parten bekendt med nye dokumenter i sagen. Om udtalelsens nærmere rækkevidde henvises til Vogter, side 119.

5.3. Rekonstruktion af dokumenter

Det er i øvrigt en faktisk forudsætning for aktindsigt, at de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, fortsat beror hos myndigheden.

Er dokumenterne returneret til en privat part, er den pågældende privatperson ikke forpligtet til at medvirke til en rekonstruktion af sagen, jf. FOB 2005, side 474, der vedrørte spørgsmålet om rekonstruktion af nogle dokumenter som statsministeren havde medbragt i forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 2001, og som Statsministeriet ikke kunne lokalisere i ministeriet. I den nævnte sag gav ombudsmanden i øvrigt udtryk for, at en myndighed, der har kasseret et dokument, i et tilfælde, hvor dokumentet i henhold til arkivlovgivningen ikke må kasseres, har pligt til så vidt muligt at rekonstruere dokumentet på det tidspunkt, hvor det konstateres, at det er bortkommet.

Om et særligt spørgsmål om rekonstruktion af et dokument kan henvises til FOB 2007, side 477. I denne sag havde Søfartsstyrelsen meddelt afslag på aktindsigt i e-mail-korrespondance om bl.a. lukningen af et bestemt uddannelsescenter med henvisning til, at styrelsen ikke, hverken fysisk eller elektronisk, var – og ikke på noget tidspunkt havde været – i besiddelse af en sådan korrespondance.

I den forbindelse blev der imidlertid rejst spørgsmål om, hvorvidt Søfartsstyrelsen – på grundlag af de særlige sikkerhedskopier, der løbende var taget af styrelsens e-mail-server (såkaldte edb-backupbånd) – var forpligtet til rekonstruere (genskabe) eventuel e-mail-korrespondance omfattet af aktindsigtsanmodningen. Om dette spørgsmål udtalte ombudsmanden følgende:

> ”En myndighed kan […] efter omstændighederne være forpligtet til at forsøge at rekonstruere et forsvundet dokument […]. En sådan rekonstruktion kunne f.eks. ske ved hjælp af backupbånd.
>
> Økonomi- og Erhvervsministeriet [hvorunder Søfartsstyrelsen hører] har imidlertid over for mig oplyst at der ikke er nogen formodning om at man på noget tidspunkt har været i besiddelse af korrespondance som den De ønsker aktindsigt i. Derfor har jeg ikke grundlag for at foretage mig videre vedrørende en eventuel pligt til at forsøge at rekonstruere korrespondancen”.

6. Retten til aktindsigt omfatter alene dokumenter, der har været undergivet administrativ sagsbehandling

Som nævnt følger det af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt principielt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen.

Adgangen til aktindsigt omfatter imidlertid ikke uden videre ethvert dokument, der faktisk befinder sig i den offentlige forvaltnings besiddelse. Det er således efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., en betingelse for at få aktindsigt, at dokumentet ”er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed”.

Bestemmelsen rejser først spørgsmål om, hvornår et dokument kan anses for indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed (pkt. 6.1), og dernæst, om det pågældende dokument er indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds virksomhed (pkt. 6.2).

6.1. Dokumentet skal være indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed

Spørgsmålet om, hvornår et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, ses ikke behandlet nærmere i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., eller i den juridiske litteratur.

Ombudsmanden har imidlertid i flere sager (FOB 1994, side 401, FOB 1995, side 132 og FOB 2001, side 514) givet udtryk for, at en offentlig ansat, der som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab der varetager offentlige opgaver, eller som medarbejder i eller medlem af en særligt oprettet offentlig myndighed – kan modtage materiale og opbevare det på den pågældendes hovedarbejdsplads, uden at det modtagne materiale herved kan anses for indgået til denne myndighed. Det er dog en betingelse, at materialet ikke har været tilgængeligt for andre end den pågældende medarbejder, og at det ikke har været afgivet til myndigheden som sådan.

Det anførte indebærer f.eks., at interne arbejdsdokumenter i en tværministeriel arbejdsgruppe, som en offentligt ansat modtager på den pågældendes hovedarbejdsplads, ikke mister deres interne karakter, hvis de anførte betingelser er opfyldt. Dette gælder uanset, om dokumenterne er journaliseret af vedkommende hovedarbejdsplads, jf. FOB 1994, side 401.

Hvis materialet imidlertid i et konkret tilfælde må anses for indgået til myndigheden – f.eks. fordi der ikke er sikret en reel adskillelse fra myndighedens øvrige sager – vil det afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i materialet i første række være, om materialet har været genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed, jf. herom pkt. 6.2.

6.2. Dokumentet skal være indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling

6.2.1. Hvis et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Endvidere falder ”papirmateriale”, som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder, uden for retten til aktindsigt, jf. også pkt. 7.2 nedenfor om bl.a. dokumenter, der er tilbagekaldt af en privatperson. Det nævnte materiale kan dog være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det (undtagelsesvist) indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et udklip fra en avis om en af myndighedens sager lægges på sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.

Herudover kan der henvises til FOB 2007, side 477 – der er omtalt ovenfor under pkt. 5.3 – hvor ombudsmanden ikke fandt, at Søfartsstyrelsen var forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backupbånd (sikkerhedskopi af styrelsens e-mail-server) for at lede efter eventuel e-mail-korrespondance omfattet af den pågældende aktindsigtsanmodning, da de oplysninger, der lå i styrelsens edb-backupbånd ikke var indgået til eller oprettet af styrelsen som led i administrativ sagsbehandling.

6.2.2. Forarbejderne indeholder således en ”negativ afgrænsning” af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives, hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Således har ombudsmanden i bl.a. FOB 1995, side 132, på grundlag af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, udtalt følgende:

> ”Som det fremgår [af forarbejderne] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte passus i § 4, stk. 1 – om at dokumentet skal være indgået til myndigheden ’som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed’ – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt

eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende. ”

Ombudsmanden har også i senere sager – med henvisning til det kriterium, der er nævnt i citatet – udtalt sig om den nærmere rækkevidde af udtrykket ”administrativ sagsbehandling”. Følgende sager kan nævnes:

I FOB 1998, side 202, fandt ombudsmanden, at fællesmøder mellem biskopperne måtte betragtes som private møder og derfor ikke kunne anses for at være en del af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Der var imidlertid udarbejdet referater af de nævnte møder, som var journaliseret i Københavns Stift. Ombudsmanden udtalte, at mødereferaterne måtte anses for at være undergivet administrativ sagsbehandling i stiftet og derfor ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Ombudsmanden lagde vægt på, at indholdet af mødereferaterne var af klar relevans for biskoppens almindelige arbejde, og at referaterne i et vist omfang blev brugt i forbindelse med bispeembedernes almindelige sager.

I FOB 1998, side 431, havde Udenrigsministeriet undtaget en række dokumenter i nogle personalesager, da de ikke havde direkte tilknytning til den pågældendes ansættelsesmæssige forhold i ministeriet. Ombudsmanden udtalte i sagen – uden at forholde sig til de pågældende dokumenter – at dokumenter, der var lagt på en personalesag, som udgangspunkt måtte anses for indgået som led i administrativ sagsbehandling, og at dokumenterne alene kunne undtages, hvis de var indgået ved en fejl, eller hvis de blot blev lagt til opbevaring uden at have nogen som helst betydning for sagen.

I FOB 2003, side 125, havde Finansministeriet i en udtalelse til ombudsmanden givet udtryk for, at ministeriet fandt det tvivlsomt, om finansministerens kalender var omfattet af offentlighedsloven, eller om der var tale om et personligt planlægningsredskab, der faldt uden for lovens anvendelsesområde. Ombudsmanden gav – med henvisning til, at kalenderen blev ført af ministersekretærerne, fordelt til ledelsessekretariaterne og indgik i det daglige arbejde i Finansministeriet – udtryk for, at kalenderen måtte betragtes som oprettet som led i administrativ sagsbehandling i ministeriet. Der kan i øvrigt henvises til FOB 2001, side 504.

Spørgsmålet om den nærmere rækkevidde af udtrykket ”administrativ sagsbehandling” er også berørt af ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 20. december 2007 i den såkaldte Bøgner-sag (j.nr. 2004-0888-0701). Sagen drejede sig om den nu afdøde skoleinspektør Johannes Ivar Bøgner fra Ringkøbing, der havde skrevet 23 hæfter om Ringkøbing under besættelsen 1940-45, og som han i 1963 havde afleveret til Landsarkivet for Nørrejylland. I den forbindelse underskrev Bøgner en såkaldt deponeringsaftale med arkivet, hvoraf det fulgte, at den person, der måtte være borgmester i Ringkøbing den 1. april 2000, skulle tage stilling til, om hæfterne – der indeholdt personfølsomme oplysninger om Ringkøbing borgernes gøren og laden under krigen – skulle offentliggøres. Den person, der var borgmester på det nævnte tidspunkt, tog i overensstemmelse med deponeringsaftalen imod de 23 hæfter og returnerede dem efter nogle måneder med ønske om, at de blev opbevaret i endnu 20 år.

Efterfølgende anmodede en borger Ringkøbing Kommune om aktindsigt i de 23 hæfter efter offentlighedsloven. Spørgsmålet var i den forbindelse bl.a., om hæfterne som følge af borgmesterens stillingtagen til om de skulle offentliggøres, var omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Ombudsmanden gav udtryk for, at de nævnte hæfter havde været under administrativ sagsbehandling i kommunen, og derfor var omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at kommunale medarbejdere havde været inddraget i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelse af hæfterne, at kommunen i den forbindelse havde anvendt kommunalt brevpapir, og at kommunen havde indhentet en sagkyndig udtalelse fra en lokalhistoriker.

Sammenfattende kan det på baggrund af ombudsmandens praksis anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de dokumenttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1 – har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ville kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden ”som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed”.

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er journaliseret af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389. Herudover bemærkes, at det forhold, at et dokument er lagt på en sag, indebærer, at dokumentet som udgangspunkt må anses som indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, der er refereret ovenfor.

Der kan foruden de nævnte sager henvises til FOB 1995, side 244, FOB 1998, side 88, FOB 1998, side 102 og FOB 2000, side 71, samt til Vogter, side 113 ff., der omtaler en række ældre sager.

7. Retten til aktindsigt omfatter alene dokumenter, der vedrører sagen

7.1. Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, at retten til aktindsigt alene omfatter dokumenter, der vedrører sagen. Ved vurderingen af, om et dokument vedrører sagen, er det ikke afgørende, om det pågældende dokument er journaliseret på sagen. Afgørende er under alle omstændigheder, om dokumentet vedrører sagens indhold.

Således vil dokumenter, der er udlånt fra andre myndigheders sager, indgå som dokumenter i den sag, hvortil de er udlånt. Er dokumenterne efterfølgende returneret til den "udlånende" myndighed, er den myndighed, der meddeler aktindsigten, forpligtet til at sørge for, at også sådanne dokumenter stilles til rådighed i forbindelse med aktindsigtens gennemførelse (rekonstruktion af sagen), jf. pkt. 20 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven. Det anførte gælder, hvad enten de pågældende dokumenter har været indhentet af forvaltningsmyndigheden for at supplere sagens faktiske afgørelsesgrundlag eller for at belyse elementer i afgørelsesgrundlaget, der ikke er af faktisk karakter.

7.2. Det forhold, at retten til aktindsigt alene omfatter dokumenter, der indholdsmæssigt vedrører sagen, indebærer, at dokumenter, der er sendt til en forvaltningsmyndighed ved en fejltagelse – og som er returneret – ikke indgår i en sag, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 213. Det er dog en forudsætning, at dokumenterne ikke er indgået i myndighedens beslutningsgrundlag.

Hvis dokumenterne på tidspunktet for aktindsigtens fremsættelse fortsat beror hos forvaltningsmyndigheden, må dokumenterne kunne unddrages aktindsigt, hvis det er åbenbart, at dokumenterne er fremsendt ved en fejltagelse, og at de pågældende dokumenter ikke har kunnet indgå som et element i grundlaget for sagens behandling, jf. Vogter, side 135 f.

Et særligt spørgsmål, der i ældre praksis har givet anledning til tvivl, er hvorvidt aktindsigt i dokumenter, der af en privatperson har været fremsendt til en myndighed, men efterfølgende er blevet tilbagekaldt. Dette spørgsmål er siden hen berørt i forarbejderne til 1985-loven, hvoraf følgende fremgår, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 213:

> "Tilbagekalder en privatperson f.eks. en ansøgning og anmoder om, at ansøgningen og eventuelt medsendte bilag returneres, må dette normalt kunne imødekommes, medmindre sagens karakter eller indholdet af dokumenter gør, at myndigheden har behov for at være i besiddelse af de pågældende oplysninger. "

8. Retten til aktindsigt omfatter ikke privat brevveksling

I de tilfælde, hvor en offentlig ansat på eller fra arbejdspladsen henholdsvis modtager eller afsender rent private breve, som er helt uden forbindelse med den pågældende myndigheds sager eller sagsbehandling, vil brevene ikke være undergivet aktindsigt. Dette gælder også breve, der afsendes eller modtages af vedkommende minister, jf. Vogter, side 140.

Som omtalt under kapitel 9, pkt. 2.11.1 og pkt. 6.3 vil der i sådanne tilfælde ikke være tale om dokumenter, der er tilvejebragt af den pågældende person i forbindelse med udøvelse af offentlig virksomhed, men derimod virksomhed, der falder helt uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. lovens § 1, stk. 1.

Årsagen til, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i den private brevveksling, vil imidlertid også følge af, at de pågældende dokumenter ikke kan antages at være indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndigheden (jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.), men derimod er indgået til eller oprettet af den ansatte som privatperson. Det er det samme synspunkt, der ligger bag de tilfælde, hvor en offentlig ansat som

led i sin varetagelse af eksterne opgaver, f.eks. for en særligt oprettet offentlig myndighed, modtager materiale på hovedarbejdspladsen, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

Den manglende adgang til aktindsigt i det nævnte materiale kan også støttes på bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, hvorefter det er en forudsætning, at dokumentet (indholdsmæssigt) vedrører en sag i forvaltningsmyndigheden. Denne forudsætning vil normalt ikke være opfyldt i det tilfælde, hvor dokumenterne af den ansatte afsendes eller modtages som privatperson.

Det er ikke afgørende for spørgsmålet om aktindsigt, om et brev er stilet til den pågældende ansatte personligt, er betegnet som "privat" eller er sendt "underhånden" eller lignende. Har brevet – uanset betegnelse mv. – ingen tilknytning til forvaltningsmyndighedens virksomhed, men rent privat karakter, vil det ikke være omfattet af retten til aktindsigt.

På den anden side vil betegnelsen privat eller lignende ikke indebære, at brevet allerede på grund af betegnelsen falder uden for retten til aktindsigt. Således vil et brev, der vedrører en myndigheds forvaltningsopgaver (sager), eller som er sendt til en person, fordi den pågældende beklæder en bestemt stilling, som dokument være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 5, uanset om det er betegnet "privat" eller sendt "underhånden".

9. Retten til aktindsigt omfatter også sagens journalkort mv. (journalindførslen/aktlisten)

9.1. Efter offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt også indførsler i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Retten til aktindsigt i de nævnte journalregistre mv. gælder, uanset om det føres manuelt eller ved hjælp af edb, jf. § 5, stk. 2.

Bestemmelsen indebærer således, at den, der søger om aktindsigt i en myndigheds sag, har ret til at få en udskrift fra myndighedens journalregister mv. for så vidt angår de oplysninger i registeret, som vedrører de dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag (journalindførslen/aktlisten).

Reglen i § 5, stk. 1, nr. 2, er begrundet i ønsket om at sikre offentlighedens kontrolmulighed med hensyn til aktindsigtens gennemførelse, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214. Hermed sigtes til, at en aktindsigt i de nævnte journalregistre mv. giver den aktindsigtssøgende en oversigt over de dokumenter, som foreligger i sagen, og dermed mulighed for at kontrollere, om den pågældende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, som den pågældende mener at have krav på. Reglen kan således også siges at have til formål at sikre den aktindsigtssøgende oplysninger om sagens samlede behandling hos myndigheden, jf. også FOB 1989, side 241 (268).

Indførsler vedrørende den pågældende sag i registre eller andre hjælpemidler, der ikke indeholder en fortegnelse vedrørende sagens dokumenter, er ikke omfattet af bestemmelsen i § 5, stk. 1, nr. 2. Visdomsbøger og lignende – der ikke indeholder oplysninger om sagens dokumenter, men derimod indeholder en samling af en myndigheds tidligere afgørelser mv. til myndighedens eget brug – vil således ikke være omfattet af bestemmelsen, men vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 7. Om adgangen til aktindsigt i sådanne visdomsbøger henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.1.2.2, pkt. 6.2.2 samt bemærkningerne til lovudkastets § 26, nr. 4 og 5.

9.2. En myndighed har pligt til af egen drift at meddele aktindsigt i de dokumenter (journalindførslen/aktlisten), som er nævnt i § 5, stk. 1, nr. 2, samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen. Der

kan således ikke gøres nogen forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter, jf. FOB 1989, side 241 (268), og FOB 2001, side 832.

Det er i øvrigt antaget, at den aktindsigtssøgende har et selvstændigt krav på indsigt i myndighedens journalregister mv. for så vidt angår de dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag (journalindførslen/aktlisten). Som følge heraf kan en myndighed ikke meddele afslag på aktindsigt i det pågældende journalregister med henvisning til, at sagens dokumenter helt eller delvis er undtaget fra aktindsigt. Et afslag – helt eller delvist – på aktindsigt i et journalregister af den nævnte karakter kan således alene meddeles, hvis registeret i sig selv indeholder oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12-14, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser.

Der kan dog henvises til, at sætteombudsmanden i en udtalelse af 20. juni 2005 – der vedrørte en sag, hvor Offentlighedskommissionen efter den dagældende § 2, stk. 1, 2. pkt., om lovgivningssager (nu 3. pkt.), havde meddelt afslag på aktindsigt i kommissionens dokumenter – har udtalt, at alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrørte udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. (nu 3. pkt.), så længe der ikke var fremsat lovforslag for Folketinget, og at også kommissionens journallister i samme omfang var undtaget fra loven og dennes bestemmelser om aktindsigt.

Denne udtalelse må antages at indebære, at der kan meddeles afslag på aktindsigt i en aktliste, hvis listen vedrører en sagstype, der er undtaget fra loven. Det gælder således, jf. lovens § 2, sager inden for strafferetsplejen, sager om lovgivning, sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste og formentlig også andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige. I forhold til de nævnte sagstyper har den aktindsigtssøgende således ikke et selvstændigt krav på aktindsigt i aktlisten.

Det bemærkes, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, alene giver adgang til aktindsigt i journalregisteret mv. for så vidt angår den pågældende sags dokumenter. Bestemmelsen giver således ikke adgang til generelt at blive gjort bekendt med offentlige registre eller journaler, hvad enten de føres manuelt eller ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. herved Folketingstingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214.

> Der kan henvises til FOB 2002, side 393, hvor en journalist bl.a. havde anmodet om aktindsigt i en oversigt over opbygningen af Trafikministeriets journalsystem vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart, inklusive sagsnumre og en definition af disse.
>
> I sagen pegede ombudsmanden på, at det fulgte af ordlyden af § 5, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt i journalmateriale er begrænset til en bestemt sag, og at det fremgik af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen således ikke giver adgang til at få generelle udskrifter af en myndigheds journal. På den baggrund kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Trafikministeriet havde afslået journalistens begæring om aktindsigt i journalsystemet.

10. Retten til aktindsigt omfatter ikke forvaltningsmyndighedernes databaser

10.1. Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (databaser). Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med persondatalovens indsigtsregler.

Som en undtagelse hertil følger det af lovens § 5, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, at der gælder en ret til aktindsigt i elektronisk baserede fortegnelser og registre vedrørende den enkelte sags dokumenter, jf. pkt. 9 ovenfor.

Endvidere vil dokumenter i en sag, der er undergivet administrativ sagsbehandling, og som alene opbevares i en database (papirløs sagsbehandling), være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Således vil en forvaltningsmyndighed være forpligtet til at sørge for, at en aktindsigtssøgende kan

blive gjort bekendt med de pågældende dokumenter. Det kan f.eks. ske i form af en udskrift eller ved, at den pågældende får adgang til et skærmbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet, jf. pkt. 4.2 ovenfor.

I det omfang, en udskrift fra en database indgår i en sag i forvaltningen eller på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, vil udskriften også være omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Der kan om bestemmelsen i § 5, stk. 2, i øvrigt henvises til Vogter, side 146 f.

10.2. Offentlighedslovens § 5, stk. 3, indeholder hjemmel til, at vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser som nævnt i stk. 2, der ikke er omfattet af persondataloven.

Der er med henvisning til § 5, stk. 3, udstedt bekendtgørelse nr. 579 af 1. september 1987 om registeret for genteknologi, som indeholder bestemmelser om adgang til de oplysninger, der er indeholdt i det pågældende register.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 3, omfatter alene adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser, der vedrører juridiske personer, og formålet med bestemmelsen er navnlig at åbne mulighed for, at der kan træffes bestemmelse om, at juridiske personer – ligesom det gælder vedrørende fysiske personer i medfør af persondataloven – gives ret til indsigt i oplysninger om sig selv, jf. herved betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 531.

11. Kommissionens overvejelser

11.1. Nærmere om dokumentbegrebet

11.1.1. Teknologineutralt dokumentbegreb

Hverken offentlighedsloven eller dens forarbejder indeholder en nærmere definition af, hvad der skal forstås ved udtrykket ”dokument”, som efter gældende ret er selve genstanden for aktindsigt.

Det er dog fast antaget i den juridiske litteratur, at lovens dokumentbegreb skal fortolkes vidtgående. Dette følger også af såvel offentlighedslovens forarbejder som forvaltningsmyndighedernes og ombudsmandens praksis. Begrebet omfatter således foruden egentlige skriftlige dokumenter også såkaldte aktstykker (fotografier, rids, kort mv.), ligesom materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydbånd, film, videooptagelser mv., er omfattet af dokumentbegrebet.

Den brede fortolkning af dokumentbegrebet er anset for nødvendig for at forhindre en begrænsning af lovens anvendelsesområde som følge af den teknologiske udvikling med hensyn til opbevaring af informationer.

Kommissionen har bl.a. i lyset af den teknologiske udvikling siden vedtagelsen af offentlighedsloven af 1985 overvejet, om der er behov for at foretage en nærmere fastlæggelse af dokumentbegrebets rækkevidde, herunder eventuelt ved, at det i lovteksten fastsættes, hvad der skal forstås ved begrebet.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at der er et sådant behov, jf. også pkt. 11.2 nedenfor. Dette skyldes for det første, at dokumentbegrebet er fast indarbejdet i forvaltningsmyndighedernes praksis og kun ganske sjældent har givet anledning til fortolkningstvivl, og for det andet, at en nærmere fastlæggelse eller definition – som også fremhævet af Offentlighedsudvalget, jf. pkt. 3 ovenfor – vil kunne indebære, at begrebet utilsigtet fastlåses til de eksisterende former for informationsopbevaring.

Kommissionen finder endvidere ikke, at der bør anlægges en anden forståelse af dokumentbegrebet. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at dokumentbegrebet fortsat skal være teknologineutralt og således også i fremtiden skal fortolkes i overensstemmelse med den teknologiske udvikling. Dette indebærer, at også materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, vil være omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Som eksempel på en forholdsvis ny dokumenttype kan nævnes elektronisk post (e-mail), der dog kan have en sådan formløs karakter, at e-mailen ikke i det enkelte tilfælde er omfattet af dokumentbegrebet, jf. pkt. 11.1.2 nedenfor.

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, vil på denne baggrund i almindelighed ikke være, i hvilken form eller på hvilket informationsbærende medie materialet optræder, men derimod, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og i givet fald om materialet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. pkt. 11.5 nedenfor.

11.1.2. Særligt om e-mail og sms-beskeder

Om rækkevidden af det i pkt. 11.1.1 anførte bemærker kommissionen, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. i forbindelse med en sags behandling eller under en telefonsamtale – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Dette beror på, at sådanne lapper mv. ikke fra en almindelig betragtning kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og de bliver kommissionen bekendt da heller ikke i praksis bevaret eller journaliseret på den pågældende sag.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at heller ikke formløse noteringer, som en offentligt ansat foretager i forbindelse med et møde i f.eks. et udvalg, og som den pågældende overgiver til et andet medlem af udvalget under mødet, kan betragtes som dokumenter i offentlighedslovens forstand.

Kommissionen har i forlængelse af det anførte om formløse noteringer overvejet spørgsmålet om, hvorvidt sms-beskeder, som en offentligt ansat afsender eller modtager på en mobiltelefon, der tilhører ansættelsesmyndigheden, og som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, er omfattet af lovens dokumentbegreb.

Det er kommissionens opfattelse, at sms-beskeder af den nævnte karakter for en principiel betragtning og under hensyn til, at lovens dokumentbegreb er teknologineutralt og således gælder uanset det pågældende materiales form og det bærende medie, vil kunne være omfattet af lovens dokumentbegreb. Denne principielle betragtning skal også ses i lyset af, at sms-beskeder i visse tilfælde vil erstatte elektronisk post (e-mail), der efter omstændighederne vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Som eksempel på en sms-besked, der vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, kan nævnes en sms-besked, der indeholder et afslag på en anmodning om aktindsigt, der er fremsendt ved en sms-besked.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører.

11.2. Forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet

Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter alle typer af dokumenter, uanset form og bærende medie. Heroverfor står, at forvaltningsmyndighedernes databaser – dvs. bl.a. registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb – ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og der gælder således ikke efter gældende ret en adgang til aktindsigt i sådanne databaser. Dette gælder dog ikke de indførsler i et elektronisk journalregister, der vedrører en sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten), jf. pkt. 11.7.3 nedenfor.

> Det forhold, at databaser falder uden for retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, indebærer ikke, at adgang til aktindsigt i elektroniske dokumenter, der udelukkende opbevares i en database er afskåret, men derimod blot, at der ikke er adgang til at få et dataudtræk fra en database eller få udleveret databasen som sådan (rådata), jf. kapitel 11, pkt. 2, nedenfor.

Det anførte rejser spørgsmålet om, hvorvidt dokumentbegrebet i praksis har en sådan fast karakter, at de dokumenter, der er omfattet af begrebet (og hvor der gælder en ret til aktindsigt), i alle tilfælde kan afgrænses og adskilles fra de elektroniske registre mv., der er omfattet af databasebegrebet (og hvor der efter gældende ret i almindelighed ikke gælder en ret til aktindsigt). Det nærmere spørgsmål er, om der er behov for at afgrænse dokumentbegrebet i forhold til databasebegrebet.

Det er kommissionens opfattelse, at forvaltningsmyndighederne, fordi dokumentbegrebet er fast indarbejdet i myndighedernes praksis, jf. pkt. 11.1 ovenfor, ikke har vanskeligheder med at fastslå, om der i det enkelte tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt, er tale om et dokument eller en database. Dette gælder både i forhold til de traditionelle dokumenttyper såsom indkomne eller oprettede breve, notitser, notater osv., og i forhold til de mere utraditionelle dokumenttyper, såsom film, lydbånd, elektroniske dokumenter, e-mail mv.

Heller ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed alene opbevarer dokumenter i en database, vil det nævnte afgrænsningsspørgsmål være aktuelt, idet der i sådanne tilfælde (blot) vil være aktindsigt i det pågældende elektroniske dokument (f.eks. et afsendt brev), som myndigheden således må gøre teknisk tilgængelig for den aktindsigtssøgende, f.eks. ved at tage en udskrift af dokumentet fra den database, hvori det opbevares.

På denne baggrund finder kommissionen ikke, at der er behov for at foretage en nærmere afgrænsning af dokumentbegrebet i forhold til databasebegrebet. Heller ikke det forhold, at der i kommissionens lovudkast foreslås indført en ret til at få foretaget dataudtræk fra databaser, skaber et behov for i loven at foretage den nævnte afgrænsning. Der kan i den forbindelse i øvrigt henvises til kapitel 11, pkt. 4, hvor kommissionens overvejelser om databasebegrebet er gengivet nærmere.

11.3. Dokumenter, der "er indgået til" eller "oprettet" af en forvaltningsmyndighed

11.3.1. Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., er det en betingelse for at få aktindsigt, at dokumentet "er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed".

Adgangen til aktindsigt omfatter således både dokumenter, der indsendes til en myndighed, og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed. Offentlighedsloven indeholder imidlertid ikke – i modsætning til

navnlig den svenske offentlighedsordning, jf. kapitel 6, pkt. 2.2.3.2 ovenfor – nogen nærmere fastlæggelse af, hvornår et dokument kan anses for "indgået til" eller "oprettet af" en forvaltningsmyndighed.

Ved spørgsmålet om, hvilket tidspunkt, der skal være afgørende for, hvornår retten til aktindsigt skal indtræde, kan i hvert fald tre tidspunkter overvejes.

Det kan fastsættes, at retten til aktindsigt skal indtræde, når den pågældende sag er "afgjort", det vil normalt sige på det tidspunkt en afgørelse i en sag afsendes af myndigheden til adressaten. Endvidere kan det fastsættes, at retten til aktindsigt skal indtræde, når den pågældende sag er "færdigbehandlet", det vil f.eks. sige, når en afgørelsessag internt i myndigheden er behandlet færdig, men ikke er meddelt adressaten endnu. Endelig kan det fastsættes, at retten til aktindsigt skal indtræde, uanset om sagen er afgjort eller færdigbehandlet, det vil sige retten skal indtræde allerede på det tidspunkt, hvor sagen undergives administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed. Som det fremgår af lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., har offentlighedsloven taget udgangspunkt i det sidstnævnte tidspunkt, og der gælder således en ret til aktindsigt allerede, når den pågældende sag er under forberedelse i den pågældende forvaltningsmyndighed.

Kommissionen finder, at retten til aktindsigt – under hensyn til de formål, offentlighedsloven varetager – i almindelighed skal gælde fra et så tidligt tidspunkt som muligt, hvorfor der ikke er grund til at ændre det nævnte udgangspunkt i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt bør således fortsat gælde fra det tidspunkt, hvor et dokument vedrørende en sag, der er undergivet administrativ sagsbehandling, er "indkommet til" eller "oprettet af" en forvaltningsmyndighed. Kommissionen finder endvidere ikke, at der er behov for i loven at foretage en nærmere præcisering af, hvornår et dokument kan anses for "indgået til" eller "oprettet af" en forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen i § 7, stk. 1, i kommissionens lovudkast viderefører således ordlyden af den citerede del af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

11.3.2. Det under pkt. 11.3.1 anførte indebærer, at retten til aktindsigt for så vidt angår dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed, vil gælde straks efter, at den pågældende myndighed har modtaget dokumentet. Dette gælder uanset, på hvilken måde myndigheden har modtaget dokumentet, dvs. uanset om dokumentet f.eks. er modtaget pr. almindelig post, telefax eller e-mail, eller om det er modtaget ved, at en privatperson har overgivet dokumentet til forvaltningsmyndigheden under et møde.

Det forhold, at der gælder en ret til aktindsigt straks efter, at dokumentet er indgået, indebærer, at det ikke er afgørende for spørgsmålet om aktindsigt, om det pågældende dokument er journaliseret.

Det er heller ikke et krav, at der er tale om et endeligt dokument. Retten til aktindsigt vil således også omfatte et foreløbigt dokument (et udkast), som myndigheden har modtaget til gennemsyn og eventuel godkendelse, så snart dokumentet er modtaget af myndigheden.

Det bemærkes, at et dokument efter gældende ret ikke anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, hvis en offentlig ansat har modtaget dokumentet i anden egenskab end ansat ved vedkommende forvaltningsmyndighed. Det følger således af ombudsmandens praksis, at en offentlig ansat som led i varetagelsen af eksterne opgaver – eksempelvis som bestyrelsesmedlem i et selskab, der varetager offentlige opgaver – kan modtage materiale og opbevare det på den pågældendes hovedarbejdsplads, uden at materialet derved anses for indgået til denne myndighed. Kommissionen finder, at denne retstilstand bør videreføres, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

11.3.3. For så vidt angår dokumenter, der er oprettet af en forvaltningsmyndighed, vil retten til aktindsigt (som udgangspunkt) indtræde umiddelbart efter, at dokumentet er oprettet af myndigheden, jf. dog pkt.

11.4 nedenfor. Heller ikke i denne forbindelse har det nogen betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om der alene er tale om et udkast, eller om dokumentet er journaliseret. Afgørende er således, om det pågældende dokument er oprettet som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, jf. pkt. 11.5 nedenfor.

Kommissionen finder i den forbindelse anledning til at nævne, at et dokument som en offentlig ansat opretter som led i varetagelsen af eksterne arbejdsopgaver – f.eks. som sekretær for en tværministeriel arbejdsgruppe, der udgør en selvstændig myndighed – ikke kan anses for oprettet af den forvaltningsmyndighed, der udgør den pågældendes hovedarbejdsplads. Hvis der indgives en anmodning om aktindsigt i dokumentet, vil hovedarbejdspladsen således hverken være berettiget eller forpligtet til at meddele aktindsigt i dokumentet, men vil skulle videresende anmodningen til den tværministerielle arbejdsgruppe med henblik på, at arbejdsgruppen behandler anmodningen. Det anførte gælder dog kun, hvis dokumentet ikke har været tilgængeligt for andre end den pågældende medarbejder, og hvis det ikke efter oprettelsen har været afgivet til hovedarbejdspladsen som sådan, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

11.3.4. Hvis en forvaltningsmyndighed har adgang til et dokument gennem en ekstern database, kan dokumentet hverken betragtes som indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, og der vil ikke være adgang til aktindsigt i det pågældende dokument.

Således vil et dokument, som en offentlig ansat slår op i en ekstern database – f.eks. et privat register, der indeholder et optryk af domme – ikke være omfattet af retten til aktindsigt, medmindre dokumentet foreligger som en udskrift på den pågældende sag eller på anden måde er tilgået sagen. I den forbindelse skal det bemærkes, at en offentlig ansat efter omstændighederne vil have pligt til – i medfør af lovens regler om notatpligt eller en ulovbestemt retsgrundsætning herom – at foretage notat af de oplysninger, som den pågældende indhenter fra en ekstern database til brug for behandlingen af den pågældende sag.

11.3.5. Retten til aktindsigt bør som hidtil alene omfatte dokumenter, der på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes, er indgået til eller oprettet af den offentlige forvaltning. Der gælder derfor ikke en pligt for forvaltningsmyndighederne til at imødekomme begæringer om løbende at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe oplysninger eller udarbejde dokumenter, som ikke allerede foreligger i sagen.

Det nævnte udgangspunkt fraviges dog i et vist omfang i kommissionens lovudkast, idet kommissionen foreslår, at der indføres en ret for offentligheden til at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser og således tilvejebringer et nyt dokument, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer, jf. herom kapitel 11, pkt. 4.3.

11.4. Udgående breve skal være ”kommet frem” til adressaten

Retten til aktindsigt indtræder umiddelbart efter, at et dokument – f.eks. et brev – er oprettet af den pågældende myndighed. Dette udgangspunkt fraviges imidlertid i de tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i en kopi af et brev, der er afsendt til en person, idet retten til aktindsigt først indtræder, når brevet må anses for at være kommet frem til adressaten, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Den nævnte retstilstand kan for en umiddelbar betragtning forekomme uhensigtsmæssig, da retten til aktindsigt tilsyneladende er forskellig afhængig af, hvornår der fremsættes en begæring om aktindsigt. Hvis begæringen fremsættes før et (udgående) brev er afsendt, vil brevet således være omfattet af retten til aktindsigt fra det tidspunkt, hvor det er oprettet. Fremsættes begæringen derimod umiddelbart efter, at brevet er afsendt, indtræder retten til aktindsigt derimod først, når brevet er kommet frem til adressaten.

Det er kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt ikke reelt er forskellig i de to beskrevne tilfælde. Et brev, der er oprettet af en forvaltningsmyndighed med henblik på – når det er endeligt – at blive afsendt til adressaten, er således kun principielt omfattet af retten til aktindsigt efter oprettelsen, da det pågældende brev som regel vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelse om interne arbejdsdokumenter.

Kommissionen har imidlertid overvejet, om der af principielle grunde kan være grund til at ændre retstilstanden således, at retten til aktindsigt i udgående breve ikke først skal gælde fra det tidspunkt, hvor brevet er kommet frem til adressaten, men allerede fra det tidspunkt, hvor det afsendes af den pågældende forvaltningsmyndighed. Det kan således anføres, at hensynet til, at retten til aktindsigt indtræder så tidligt som muligt, jf. pkt. 11.3.1 ovenfor, taler for at tage udgangspunkt i det tidspunkt, hvor brevet afsendes af myndigheden, og ikke i det tidspunkt, hvor brevet er kommet frem til adressaten.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre retstilstanden på den anførte måde, da hensynet til, at adressaten bør kunne gøre sig bekendt med indholdet af brevet, må tillægges væsentlig betydning. Der kan i den sammenhæng også henvises til FOB 1995, side 199 (204), hvor ombudsmanden gav udtryk for, at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik, at den eller de personer, en afgørelse vedrører, får besked om afgørelsen inden den offentliggøres. Det er således kommissionens opfattelse, at offentligheden ikke har krav på at gøre sig bekendt med indholdet af et brev, før dette er meddelt adressaten (f.eks. parten), og kommissionen foreslår således bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt først indtræder, når brevet må anses for at være kommet frem til adressaten, videreført med visse ændringer, jf. lovudkastets § 7, stk. 3, samt nedenfor.

I den forbindelse skal det bemærkes, at retten til aktindsigt indtræder, når brevet – hvad enten det sendes med pr. almindelig post eller telefax mv. – må anses for at være kommet frem til adressaten. Aktindsigten kan således efter gældende ret ikke udsættes med den begrundelse, at adressaten skal have rimelig tid til at gøre sig bekendt med indholdet af brevet.

Der gælder en almindelig formodning om, at et brev, der er sendt som A-post (A prioritaire), som udgangspunkt når frem dagen efter afsendelsen (brevets datering), jf. FOB 2007, side 399. Der kan således bl.a. henvises til § 3, stk. 2, jf. stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S:

> "**§ 3.** Koncessionshaveren er forpligtet til at foretage omdeling af de befordringspligtige forsendelser mindst én gang dagligt på alle hverdage (mandag til lørdag) til alle fysiske og juridiske personers adresse i indlandet, jf. dog stk. 2, stk. 3, samt § 4. Koncessionshaveren kan undlade omdeling af forsendelser grundlovsdag og juleaftensdag.
> *Stk. 2.* Servicekravet for indenlandske adresserede breve (A Prioritaire) er dag-til-dag befordring på alle hverdage. For indenlandske adresserede økonomibreve (B Economique) er servicekravet, at de skal være omdelt senest 3 hverdage efter indlevering, for økonomibreve indleveret torsdag eller fredag dog 4 hverdage.
> *Stk. 3.* For indenlandske adresserede pakker er servicekravet dag-til-dag befordring mandag til fredag mellem alle byer, undtagen til Bornholm, hvor en ekstra dag må påregnes.
> *Stk. 4.* For indenlandske adresserede breve og pakker er det et krav, at 93% af disse skal være omdelt i overensstemmelse med servicekravet, og målsætningen for opfyldelse af servicekravet er 95%.
> *Stk. 5.* Koncessionshaveren fastsætter service- og kvalitetskrav for befordring af indenlandske adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter omfattet af befordringspligten.
> *Stk. 6.* Kvalitetsmålet for grænseoverskridende adresserede breve (A Prioritaire) inden for Den Europæiske Union er, at 85 % af brevene omdeles senest 3 hverdage efter indlevering, samt at 97% af brevene omdeles senest 5 hverdage efter indlevering. "

Der kan endvidere henvises til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 211, hvor spørgsmålet om beregning af klagefrister er omtalt, og hvor der bl.a. er anført følgende:

> *"Begyndelsestidspunktet for fristberegningen*
>
> 211. Klagefristen begynder at løbe fra det tidspunkt, meddelelsen om afgørelsen er kommet frem til parten. Hvis meddelelsen er sendt med posten, kan den i almindelighed anses for at være kommet frem dagen efter afgørelsens datering. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen først dagen efter dateringen eller senere bliver overgivet til postbesørgelse, eller der er almindeligt forekommende forsinkelser i postbesørgelsen. […]".

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt indtræder dagen efter, at et brev er afsendt af myndigheden mv., idet brevet først på dette tidspunkt må anses for at være kommet frem til modtageren.

Kommissionen finder, at synspunktet om, at modtageren skal have mulighed for at gøre sig bekendt med det afsendte brevs (dokuments) indhold, inden der meddeles aktindsigt i dette, også finder anvendelse i forhold til dokumenter, der afsendes pr. e-mail. På denne baggrund – og under hensyn til det oven for anførte om, hvornår et brev i almindelighed kan anses for at være kommet frem – har kommissionen foreslået, at det i lovudkastets § 7, stk. 3, præciseres, at retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af en myndighed mv., først gælder fra dagen efter afsendelsen af det pågældende dokument.

11.5. Nærmere om udtrykket "administrativ sagsbehandling"

Det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. – og lovudkastets § 7, stk. 1 – at retten til aktindsigt alene omfatter dokumenter, der er modtaget eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Forarbejderne til den nævnte bestemmelse indeholder en "negativ afgrænsning" af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det er angivet, hvilke typer af dokumenter (f.eks. undervisningsmateriale) der ikke er undergivet den nævnte sagsbehandling, jf. pkt. 6 ovenfor.

Kommissionen finder i overensstemmelse med ombudsmandens praksis, der er refereret nærmere ovenfor under pkt. 6.2.2, at det afgørende for, om et dokument kan anses for undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, fortsat bør være, om dokumentet er eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed. Det bør således kun være dokumenter, hvis indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ikke anses for undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, jf. herved også pkt. 11.6 nedenfor.

11.6. Dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt

Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt principielt samtlige dokumenter, der vedrører den pågældende sag. Denne ret til aktindsigt gælder uanset dokumentets betegnelse (underhåndsbrev eller lignende) eller opbevaringsmåde (f.eks. i en database). Afgørende for spørgsmålet om aktindsigt er under alle omstændigheder, om dokumentet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. pkt. 4.1 og pkt. 7 ovenfor.

Det anførte indebærer, at en række forskellige dokumenttyper efter gældende ret ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Dette gælder for det første dokumenter, som private indleverer til opbevaring på offentlige biblioteker og arkiver, ligesom det gælder dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed blot modtages til rent teknisk eller lignende bearbejdning, f.eks. legalisering.

Endvidere falder bøger, aviser, reklamer, tryksager, kort, brochurer og lignende, som offentlige myndigheder modtager, uden for retten til aktindsigt. Det gælder imidlertid ikke, hvis det nævnte materiale indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et avisudklip lægges på sagen.

Herudover er dokumenter, som en offentlig ansat har modtaget, oprettet eller afsendt i anden egenskab end ansat ved den pågældende forvaltningsmyndighed, ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. pkt. 11.3 ovenfor. I den forbindelse bemærkes, at retten til aktindsigt heller ikke omfatter dokumenter, der har karakter af privat brevveksling, da der ikke vil være tale om dokumenter, der er tilvejebragt i forbindelse med udøvelse af offentlig virksomhed, jf. kapitel 9, pkt. 6.3 ovenfor.

Desuden er dokumenter, der er sendt til en forvaltningsmyndighed ved en åbenbar fejltagelse, heller ikke omfattet af retten til aktindsigt, i det omfang de pågældende dokumenter ikke er indgået i myndighedens beslutningsgrundlag.

Kommissionen finder, at de nævnte dokumenttyper heller ikke efter bestemmelserne i lovudkastets § 7, stk. 1 og 2 – der indholdsmæssigt er identiske med de gældende bestemmelser i § 4, stk. 1, 1. pkt., og § 5, stk. 1 – bør være omfattet af retten til aktindsigt.

11 . 7. Aktindsigt i journalen mv.

11.7.1. Aktindsigt i journalregisteret

Retten til aktindsigt gælder ikke en myndigheds journal, registre mv., hvad enten de føres manuelt eller ved hjælp af edb. Ved udtrykket "journal, registre mv." (herefter omtalt som journalregister) forstås i denne sammenhæng en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgået post.

Baggrunden for, at journalregistre, der føres manuelt ikke efter gældende ret er omfattet af retten til aktindsigt, er, at det ikke anses for et dokument. Med hensyn til journalregistre, der føres ved hjælp af edb, fastsætter lovens § 5, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvori der gøres brug af edb.

Det anførte indebærer imidlertid ikke, at der overhovedet ikke er adgang til aktindsigt i journalregisteret, idet offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, fastslår, at retten til aktindsigt omfatter indførsler i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten), og denne ret til aktindsigt gælder, uanset om journalregisteret mv. føres manuelt eller ved edb, jf. § 5, stk. 2, og pkt. 9 ovenfor.

Kommissionen har under hensyn til, at det subjektive identifikationskrav – hvorefter den, der ønsker aktindsigt, skal have et vist forhåndskendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende forvaltningsmyndighed – foreslås ophævet, jf. kapitel 12, pkt. 8.4.2, overvejet spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden bør have adgang til at få en udskrift eller kopi af hele journalregisteret.

Det er, som nærmere behandlet i kapitel 11, pkt. 4.2, kommissionens principielle opfattelse, at retten til aktindsigt – i lighed med, hvad der følger af den gældende lovs § 5, stk. 2 – ikke skal omfatte registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb (databaser). I overensstemmelse hermed er det kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt heller ikke skal gælde den form for databaser, der udgør journalregistre og indeholder en oversigt over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgået post.

Kommissionens opfattelse har foruden det anførte sin baggrund i, at væsentlige hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug – de betydelige ressourcer, som myndighederne måtte forventes at skulle bruge med henblik på at anonymisere et journalregister, der blev anmodet om aktindsigt i – tilsiger, at der ikke indføres en ret til at få indsigt i hele den pågældende forvaltningsmyndigheds journalregister.

Hertil kommer, at en ret til aktindsigt i et journalregister ville indebære, at den aktindsigtssøgende kunne gennemse journalregisteret med henblik på at undersøge, om der skulle være bestemte sager eller bestemte dokumenter, som den pågældende eventuelt måtte have interesse i at blive bekendt med. Det er kommissionens opfattelse, at det ikke har været tanken med en almindelig offentlighedsordning at åbne for, at offentligheden på denne måde helt generelt skulle kunne gå på "fisketur" i den offentlige forvaltnings sager og dokumenter.

I den forbindelse kan der også peges på, at behovet for aktindsigt i journalregisteret ikke vil være udtalt, i det omfang det subjektive identifikationskrav ophæves. Det vil således ikke være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens.

Der kan endvidere peges på, at en ret for offentligheden til at få udleveret en forvaltningsmyndigheds journalregistre ville kunne betyde en svækkelse af de administrative fordele ved et sådant register. Uanset at en sådan ret i givet fald måtte gælde med forbehold for offentlighedslovens almindelige undtagelsesregler i forhold til f.eks. internt arbejdsmateriale, ville der kunne være en risiko for, at frygten for at komme til at udlevere fortrolige oplysninger, fik nogle myndigheder til at indføje færre oplysninger om de enkelte sager og dokumenter i journalregistrene.

Dette ville efter omstændighederne betyde, at det blev vanskeligere at finde f.eks. tidligere afgjorte sager af betydning for behandlingen af en sag hos myndigheden.

Det anførte indebærer i øvrigt, at der i overensstemmelse med gældende ret efter kommissionens opfattelse heller ikke skal gælde en ret til indsigt i hele journalregisteret, selvom det føres manuelt.

Kommissionen foreslår på den baggrund offentlighedslovens § 5, stk. 2, videreført, jf. lovudkastets § 10, stk. 1. Der henvises i den forbindelse også til kapitel 11, pkt. 4.2, hvor kommissionen behandler det mere generelle spørgsmål om aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser.

11.7.2. Aktindsigt i journalplanen

Kommissionen har også overvejet spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndigheds eventuelle journalplan – dvs. en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem – skal være undtaget fra aktindsigt på samme måde som myndighedens journalregister.

Det er kommissionens opfattelse, at det kan anføres, at de væsentlige hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug, der bl.a. begrunder, at journalregistre undtages fra retten til aktindsigt, også kunne tale for, at journalplanen undtages, idet den aktindsigtssøgende med journalplanen vil kunne gå på "fisketur" i den offentlige forvaltnings dokumenter og sager. At behovet for en sådan beføjelse ikke kan anses for væsentligt, skal også ses i sammenhæng med, at det såkaldte identifikationskrav foreslås ændret således, at der gælder en ret til aktindsigt, hvis myndigheden på baggrund af aktindsigtsanmodningen kan identificere de sager eller dokumenter, der søges aktindsigt i, og det tema, som sagen eller dokumentet vedrører, er angivet i anmodningen, jf. kapitel 12, pkt. 8.4.1. nedenfor. Det foreslås således, at der ikke længere skal gælde et krav om, at den aktindsigtssøgende på forhånd har et vist kendskab til sagen eller dokumentet, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav).

Der kan endvidere peges på, at ombudsmanden i FOB 2002, side 393, der er gennemgået ovenfor under pkt. 9.2, har lagt til grund, at den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, indebærer, at der ikke er ret til at få indsigt i en myndigheds journalplan (i sagen af ombudsmanden benævnt journalsystem).

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der på trods af det anførte skal gælde en ret til aktindsigt i en myndigheds journalplan, jf. således bemærkningerne til lovudkastets § 7, stk. 2.

Det er kommissionens opfattelse, at der med indsigt i journalplanen ikke på samme måde som i forhold til journalregisteret gives den aktindsigtssøgende adgang til at gå på "fisketur" i forvaltningens sager og dokumenter. Med journalplanen gives den aktindsigtssøgende således ikke oplysninger om myndighedens enkelte sager og dokumenter, men derimod blot en oversigt over myndighedens sagsområder opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem.

Kommissionens opfattelse skal også ses i lyset af, at der i lovudkastets § 9, stk. 2, indføres en bestemmelse, hvorefter en forvaltningsmyndighed kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Hvis den aktindsigtssøgende med journalplanen i hånden anmoder om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt art, vil den pågældende forvaltningsmyndighed efter omstændighederne således kunne afslå at behandle anmodningen efter lovudkastets § 9, stk. 2.

11.7.3. Aktindsigt i journalindførslen (aktlisten)

Kommissionen finder endvidere, at hensynet til, at den aktindsigtssøgende kan kontrollere, om den pågældende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, der knytter sig til den sag, som vedkommende har anmodet om aktindsigt i, tilsiger, at der fortsat skal gælde en ret til at få en udskrift af (aktindsigt i) journalregisteret for så vidt angår de indførsler, der vedrører den pågældende sags dokumenter (journalindførsel/aktlisten), jf. lovens § 5, stk. 1, nr. 2, der videreføres i lovudkastets § 7, stk. 1, nr. 2.

Kommissionen finder i øvrigt, at forvaltningsmyndighederne fortsat bør være forpligtet til på eget initiativ at tage stilling til, i hvilket omfang den aktindsigtssøgende har ret til aktindsigt i den omhandlede journalindførsel. Er det tilfældet, skal aktindsigten meddeles samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen. Dette harmonerer med, at reglen er begrundet i ønsket om at sikre den aktindsigtssøgendes mulighed for at kontrollere aktindsigtens gennemførelse. Journalindførslen skal således behandles som sagens øvrige dokumenter.

Den aktindsigtssøgende vil som efter gældende ret have et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og en forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på aktindsigt i indførslen med henvisning til, at den pågældende sags dokumenter helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt. Afslag på aktindsigt i journalindførslen kan således alene meddeles, hvis indførslen i sig selv indeholder oplysninger, der er omfattet af de bestemmelser i offentlighedsloven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovudkastets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet spørgsmålet om, hvorvidt en journalindførsel skal være omfattet af retten til aktindsigt, hvis der er tale om aktindsigt i en sagstype, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven. I sådanne tilfælde er samtlige sagens dokumenter – uanset det nærmere indhold – undtaget fra aktindsigt, jf. kapitel 15, pkt. 2.3 nedenfor. Under hensyn hertil og til, at journalindførslen som nævnt skal sidestilles med sagens øvrige dokumenter, er det kommissionens opfattelse, at journalindførslen ikke skal være omfattet af retten til aktindsigt, hvis der er tale om aktindsigt i en sagstype, der efter offentlighedsloven eller anden lovgivning er undtaget fra aktindsigt. Det ville efter kommissionens opfattelse også fremstå ulogisk, hvis der skulle gælde en ret til indsigt i, hvilke dokumenter der var tilgået en sag, som offentligheden i øvrigt ikke havde ret til at få indsigt i.

11.7.4. Sammenfatning af spørgsmålet om aktindsigt i journalen mv.

På baggrund af det, der en anført under pkt. 11.7.1-11.7.3, kan kommissionens opfattelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i journalen mv. sammenfattes således:

Der skal ikke gælde en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgået post. Dette gælder, hvad enten journalregisteret føres manuelt eller ved edb.

Der skal imidlertid være ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem.

Endvidere skal der være ret til aktindsigt i journalindførslen (aktlisten), dvs. de oplysninger, der er indført i journalregisteret, som vedrører de dokumenter, der knytter sig til den (konkrete) sag, der er anmodet om aktindsigt i.

Med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i postlister – dvs. fortegnelsen over den post, der en given dag er indgået til eller udgået fra myndigheden – henvises til kapitel 23.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningsmyndighederne skal foretage journalisering henvises til kapitel 25.

KAPITEL 11

Den teknologiske udviklings betydning for omfanget af retten til indsigt

1. Indledning

Den teknologiske udvikling har medført, at den offentlige forvaltning i stigende grad anvender forskellige typer af databaser som grundlag for deres virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Forvaltningsmyndighederne anvender f.eks. databaser til at understøtte sagsbehandlingen i afgørelsessager med henblik på bl.a. at sikre, at afgørelserne er i overensstemmelse med det retsgrundlag, der ligger til grund for afgørelsen. Myndighederne anvender også databaser for at understøtte kvaliteten og effektiviteten i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der henvises til pkt. 3 nedenfor, hvor der er redegjort for de forskellige typer af databaser, som anvendes inden for den offentlige forvaltning.

Foruden den nævnte anvendelse af databaser som grundlag for forvaltningens virksomhed har den teknologiske udvikling bl.a. også medført, at traditionelle papirdokumenter er blevet erstattet af elektroniske dokumenter. Det er således velkendt, at udvekslingen af oplysninger og dokumenter – såvel mellem private og forvaltningsmyndigheder som myndighederne indbyrdes – i stigende grad sker ved brug af elektronisk post (e-mail).

Da offentlighedsloven stammer fra en tid, hvor den offentlige forvaltning ikke i forbindelse med offentlig virksomhed gjorde brug af databaser i samme omfang som i dag, og de nye former for udveksling af oplysninger og dokumenter ikke eksisterede på daværende tidspunkt, rejser den teknologiske udvikling i første række spørgsmålet om, hvorvidt og hvorledes den nye offentlighedslov skal tilpasses denne udvikling for så vidt angår omfanget af retten til indsigt i den offentlige forvaltning.

Den teknologiske udvikling rejser endvidere bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed skal være forpligtet til at meddele aktindsigt elektronisk, herunder om den aktindsigtssøgende skal kunne kræve aktindsigten gennemført i et bestemt digitalt format.

I dette kapitel behandles alene spørgsmålet om omfanget af retten til indsigt. De andre spørgsmål, der vedrører den teknologiske udviklings betydning for offentlighedsloven, er behandlet i tilknytning til gennemgangen af de enkelte problemstillinger, hvor det nævnte spørgsmål har betydning.

2. Gældende ret

2.1. Indsigt i selve databasen og i elektroniske dokumenter

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Denne bestemmelse indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven er således – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (aktlisten) – afgrænset til at gælde for dokumenter.

I den forbindelse skal det dog for det første bemærkes, at såfremt en udskrift, der baserer sig på en database, indgår i en sag i den offentlige forvaltning eller på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, vil den pågældende udskrift skulle betragtes som et selvstændigt dokument, der vil være omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Der kan for det andet peges på, at dokumenter i en sag, der er undergivet administrativ sagsbehandling, og som alene opbevares i en database som et elektronisk dokument (papirløs sagsbehandling), vil være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens regler. Loven behandler således ikke papirdokumenter og elektroniske dokumenter forskelligt. Retten til aktindsigt vil imidlertid alene kunne benyttes, hvis den aktindsigtssøgende er i stand til at angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3. Denne bestemmelse indebærer således, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i samtlige dokumenter, som er indlagt i en database, der anvendes i forbindelse med journalisering, jf. om sådanne databaser pkt. 3.4 nedenfor.

Det kan på denne baggrund konstateres, at offentlighedsloven ikke giver generel adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings databaser. Retten til aktindsigt omfatter i forhold til databaser således kun elektroniske fortegnelser, som er omfattet af lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (journalindførslen/aktlisten), og dokumenter, som alene opbevares i en database, hvis de indgår i en sag, der er undergivet administrativ sagsbehandling.

2.2. Adgang til dataudtræk og anden sammenstilling af oplysninger

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt gælder i forhold til dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Dette betyder, at offentlighedsloven kun giver ret til aktindsigt i dokumenter, som eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes. En forvaltningsmyndighed er derfor ikke efter reglerne i offentlighedsloven forpligtet til at udarbejde eller på anden måde tilvejebringe nye dokumenter eller oplysninger, som ikke allerede foreligger i sagen, jf. også kapitel 10, pkt. 5.1.

Den, der søger om aktindsigt, har på denne baggrund ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager bestemte dataudtræk fra en database, ligesom den pågældende ikke har krav på, at myndigheden i øvrigt sammenstiller oplysninger fra forskellige dokumenter, sager eller databaser.

2.3. Nærmere om elektronisk post (e-mail)

Som det fremgår af pkt. 2.1 ovenfor, er elektroniske dokumenter også omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Det gælder foruden de elektroniske dokumenter, der indgår og oprettes som led i en papirløs sagsbehandling, også elektronisk post (e-mail). Dog kan e-mail efter omstændighederne have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb, jf. kapitel 10, pkt. 11.1.2.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der er sendt eller modtaget som e-mail, gælder i øvrigt de samme regler som i forhold til oplysninger, der modtages eller sendes som fysiske dokumenter, f.eks. papirdokumenter.

Det anførte indebærer i første række, at e-mail som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt, og at en undtagelse af en e-mail fra denne ret kræver hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser. Endvidere indebærer det, at e-mail i forhold til de andre spørgsmål, der er reguleret i offentlighedsloven, skal behandles på samme måde som fysiske dokumenter. Det gælder bl.a. kravet om, at den, der søger om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (lovens § 4, stk. 3), ligesom det gælder i forhold til kravet om, at dokumentet skal være indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed (lovens § 4, stk. 1, 1. pkt.).

På denne baggrund kan det konstateres, at anvendelsen af e-mail som kommunikationsmiddel – i stedet for traditionelle papirdokumenter – ikke har medført, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er blevet indskrænket. Offentlighedskommissionen finder således ikke grund til at behandle spørgsmålet om aktindsigt i e-mail særskilt, men kan blot henvise til, at de regler i kommissionens lovudkast, der knytter sig til aktindsigt i dokumenter, også finder anvendelse i forhold til aktindsigt i e-mail, i det omfang den enkelte e-mail udgør et dokument i offentlighedslovens forstand, jf. herom kapitel 10, pkt. 11.1.2. En anmodning om aktindsigt i andre former for elektroniske dokumenter (end e-mail) skal også behandles efter offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt.

3. Den offentlige forvaltnings anvendelse af databaser

Den teknologiske udvikling har som nævnt medført, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for deres virksomhed. Disse databaser kan i grove træk opledes i følgende – til dels overlappende – typer:

3.1. Databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling

Mange offentlige databaser er oprettet med henblik på anvendelse i forbindelse med behandlingen af konkrete sager og administrativ sagsbehandling i øvrigt. Der er således oprettet databaser, der understøtter sagsbehandlingen i afgørelsessager med henblik på bl.a. at sikre, at afgørelserne er i overensstemmelse med det retsgrundlag, der ligger til grund for afgørelsen. Eksempelvis anvendes databaser i forbindelse med sagsbehandlingen i indkomstoverførselssager for at sikre, dels at den pågældende ansøger har krav på overførslerne, dels at det tildelte beløb er korrekt.

Som andre eksempler på anvendelse af databaser i forbindelse med administrativ sagsbehandling kan nævnes:

Centralregisteret for Motorkøretøjer, hvor der foretages registrering af køretøjer i et fælles register for hele landet. Registeret indeholder oplysninger om hvert enkelt køretøj og dets tilhørsforhold.

Det Fælles Lønindeholdelsesregister anvendes til at registrere og ajourføre oplysninger om myndighedernes afgørelser om lønindeholdelse, udsende og ajourføre trækkort til den indeholdelsespligtige, påse at indbetaling fra den indeholdelsespligtige finder sted i overensstemmelse med afgørelsen om lønindeholdelse, modtage indbetalinger fra den indeholdelsespligtige samt fordele og afregne indbetalingerne til myndighederne og styre og kontrollere tidspunktet for lønindeholdelsens ophør.

CO2-registeret, der indeholder oplysninger om tildeling, beholdning, overdragelse og annullering af CO2-kvoter. Registret skal således både indeholde kvotebeholdningen for driftsledere med produktionsenheder,

hvis udledning af CO2 er kvotebelagt, og kvotebeholdningen mv. for andre, som måtte ønske at deltage i kvotehandel, f.eks. mæglere eller privatpersoner.

Herudover er der oprettet databaser, der understøtter kvaliteten og effektiviteten i forbindelse med den offentlige forvaltnings udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det gælder f.eks. politiets efterforskningsregistre.

Endvidere er der oprettet databaser, der har til formål at informere offentligheden, f.eks. databaser over virksomheder, der ikke har efterlevet Forbrugerrådets afgørelser, eller databaser over antal "smileys" for restaurationer mv.

3.2. Databaser, der anvendes i forbindelse med udarbejdelse af statistik

De offentlige databaser er ikke blot oprettet med henblik på anvendelse i forbindelse med behandlingen af konkrete sager. Der er også oprettet databaser med henblik på at samle og sammenstille oplysninger om bestemte "registerenheder" til statistiske formål. De statistiske databaser anvendes i stor udstrækning til at belyse sammenhænge mellem forskellige forhold, f.eks. sammenhængen mellem rygning og middellevetid.

Datagrundlaget for udarbejdelsen af statistik kan være tilvejebragt i de databaser, hvis hovedanvendelse er administrativ sagsbehandling, f.eks. er mange af Danmarks Statistiks databaser baseret på datatræk fra andre databaser, men der eksisterer også statistiske databaser, der alene indeholder data, der er tilvejebragt med henblik på statistisk bearbejdelse.

Som eksempler på statistiske databaser kan nævnes:

Danmarks Statistiks Statistikbank, der i detaljeret form indeholder statistik, som beskriver det danske samfund. Databasen indeholder oplysninger om f.eks. udenrigshandel, landbrug, indkomst, forbrug og priser, og stilles gratis til rådighed for offentligheden på internettet.

Sundhedsstyrelsen er ansvarlig for drift og udvikling af en række registre indenfor sundhedsområdet. De benyttes bl.a. indenfor sundhedsovervågning og -planlægning samt til forskning og administration, og således ikke udelukkende til statistik. Registrene indeholder oplysninger om blandt andet vævsanvendelse, fødsler, kunstig befrugtning, dødsårsager, cancer, abort, misdannelser, tvang i psykiatrien, stofmisbrugere i behandling, kommunale sundhedstjenester, løn og beskæftigelse ved sygehusene, ventetid, kontakter til sygehuse, lægemiddelstatistik, børne- og ungdomsdiabetes og patientsikkerhed.

Der udarbejdes i vidt omfang lønstatistikker i offentlige institutioner. Eksempelvis udarbejder kommunerne "FLD lokal lønstatistik", der er et register over løn- og personalestatistik for de enkelte kommuners ansatte.

3.3. Databaser, der anvendes i forbindelse med beskrivelsen af komplekse sammenhænge (beregningsdatabaser)

Det offentlige har også på en række forskellige fagspecifikke områder – navnlig indenfor naturvidenskab og økonomi – oprettet og udviklet databaser (såkaldte beregningsmodeller), der anvendes til at beskrive sammenhænge mellem forskellige fænomener. Ofte bliver modellerne anvendt som prognoseværktøjer, f.eks. er vejrudsigterne baseret på relativt komplekse beregningsmodeller.

Metodemæssigt har alle modeller til fælles, at de består af en større eller mindre mængde ligninger, der forsøger at beskrive nogle sammenhænge mellem forskellige fænomener. Ligningssystemerne kan både være konstrueret ud fra teoretiske sammenhænge og ud fra historiske iagttagelser. Endvidere anvendes

der ofte, men ikke altid, aktuelle empiriske data direkte i ligningerne, f.eks. er vejrudsigterne naturligt nok baseret på faktiske vejrobservationer.

Som eksempler på beregningsdatabaser kan nævnes:

Klimamodeller, der anvendes til bl.a. at undersøge klimatiske konsekvenser af udefra kommende (eksterne) påvirkninger. Klimamodellerne omfatter – ud fra fysikkens love og konstaterede sammenhænge – matematiske beskrivelser af klimasystemets dele; atmosfære, oceaner, biosfære, is og sne samt den faste jord. Modellerne er i dag meget komplekse, og modelberegningerne udføres på store computeranlæg.

Trafikmodeller, der anvendes til modellering af trafik og transport, som indgår i planlægnings- og beslutningsgrundlaget for store trafikinfrastrukturinvesteringer samt i den operationelle drift hos operatører og godstransportører. Trafik- og transportmodeller anvendes f.eks. i forbindelse med investeringerne i jernbaner, motorveje og de store brobyggerier, men også i mindre skala til lyskrydsoptimering af trafikstrømme.

Makroøkonomiske modeller, der blandt andet anvendes i forbindelse med vurdering af konsekvenserne af økonomisk-politiske indgreb og konjunkturanalyser. Modellerne kan f.eks. give information om, hvorledes beskæftigelse, ledighed, privatforbrug og inflation etc. påvirkes af udviklingen i oliepris, markedsvækst, rente og mange andre forhold.

Centraladministrationens lovmodeller, der har som det primære formål at belyse, hvilken økonomisk betydning love har for befolkningsgrupper og den offentlige økonomi. Modellerne fungerer ved, at lovgivningen omsættes til formler, der derefter anvendes i forbindelse med beregninger på grundlag af personoplysninger vedrørende et stort udsnit af befolkningen (modelbefolkningen), fortrinsvis dannet ud fra Danmarks Statistiks statistikregistre. På baggrund heraf kan de økonomiske konsekvenser for borgerne af love og lovændringer beregnes.

3.4. Databaser, der anvendes i forbindelse med journalisering

Den offentlige forvaltning gør også brug af journalsystemdatabaser, der anvendes til at registrere verserende og afsluttede sager samt de enkelte sagers dokumenter. Således er de traditionelle papirbaserede journalsystemer ved at blive afløst af elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH), som er kendetegnet ved, at sagsakterne gemmes digitalt direkte i journalsystemet frem for på et fysisk arkiv, hvilket blandt andet giver bedre mulighed for at søge i journalsystemet.

3.5. Den teknologiske opbygning af de offentlige databaser

Offentlige databaser er i dag opbygget på mange forskellige måder og er baseret på meget forskellige teknologiske platforme. Mangfoldigheden kan i høj grad tilskrives historiske forhold og den teknologiske udvikling. De ældste databasesystemer blev således opbygget tilbage i 1960'erne og 1970'erne efter datidens teknologi med centrale computere og specialdesignede programmer. På trods af en løbende fornyelse er den grundlæggende teknologi den samme, hvilket bl.a. har som konsekvens, at dataudtræk ofte er meget tidskrævende og omkostningstunge. Nyere databaser er dog betydeligt mere fleksible end de ældre, hvilket betyder, at det er nemmere at foretage dataudtræk.

Traditionelt er databaser baseret på, at der i et særligt edb-program indtastes data om registerenhederne, og at data lagres centralt på et lagringsmedie (magnetbånd, harddiske mv.). Den efterfølgende adgang til behandling af og udtræk af data er derefter mulig på den computer, hvor oplysningerne er gemt og evt. også fra computere, der i netværk er forbundet til den pågældende computer (server). Databasen er dermed fysisk afgrænset til ét permanent lagringsmedie.

Denne form for databaser er stadig den altdominerende i den offentlige sektor, men den meget hurtige udvikling af ny teknologi betyder, at der kommer nye systemer til indsamling og bearbejdning af data til, som ikke har meget til fælles med de traditionelle databaser. Eksempelvis giver internettet i dag mulighed for, at der fra en computer "indsamles" data fra mange andre computersystemer mv. til brug for en datakørsel, der tidligere ville have krævet, at data var samlet centralt.

Som følge af den teknologiske udvikling, der gør det muligt for IT-systemerne "at tale sammen", uanset fysisk placering, lagringsmedier og programmer, vurderer Videnskabsministeriet, at traditionelle databaser i de kommende år i stigende grad vil blive suppleret og erstattet af udveksling af data. Der vil dog i mange år fremover eksistere databaser, der er baseret på hidtidig teknologi.

3.6. Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger

Folketingets Ombudsmand har i et notat af 30. september 2009 – på baggrund af en gennemgang af en række ombudsmandssager, hvor IT har spillet en central rolle – givet en oversigt over forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger (j. nr. 2009-1354-983). I notatet anføres følgende om spørgsmålet:

> "Ombudsmanden har i de senere år behandlet en del sager hvor IT har spillet en central rolle og hvor vi desværre har måttet konstatere at IT-løsninger ikke har levet op til de forvaltningsretlige krav. Hovedbudskabet er at disse krav gælder uanset hvorledes en forvaltningsmyndighed rent administrationsteknisk løser en opgave. De almindelige regler som myndigheden skal overholde, gælder således stadig når computer afløser papir.
>
> En anden væsentlig pointe er at det er den enkelte myndigheds ansvar at dens løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav – og myndigheden har dette ansvar selvom den har valgt en standardløsning som viser sig utilstrækkelig. Dette gælder også selvom leverandørerne af IT-løsninger slet ikke udbyder en løsning som kan opfylde kravene.
>
> Dette oversigtsnotat giver et overblik over de problemer på dette felt som ombudsmandens praksis har afdækket.
>
> *Autentiske kopier og bevaring af disse*
>
> En folkepensionist i Gentofte mente at kommunen havde brugt et forkert beregningsgrundlag for pensionen. Myndighederne mente imidlertid at folkepensionisten havde udvist passivitet ved først at henvende sig i foråret efter det pågældende pensionsår. Han måtte derfor bære risikoen for fejlen. Pensionsmeddelelserne kunne dog ikke rekonstrueres. Ombudsmanden mente derfor at risikoen for bevisusikkerheden i sagen måtte hvile på det offentlige. Det må generelt, udtalte ombudsmanden, være et ubetinget krav at en myndighed enten i sagen har en kopi af dokumenter som myndigheden har produceret, eller sikkert og hurtigt fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. Myndighedens valg af et elektronisk, i stedet for et papirbaseret, medium berettiger heller ikke at man kasserer et dokument på et tidligere tidspunkt end hvis det havde foreligget i papirform (FOB 1997, s. 198).
>
> I en senere sag (FOB 2003, s. 686) kunne Københavns kommune ikke rekonstruere afkrævningsbreve sendt i sager om inddrivelse af ægtefællebidrag. Ombudsmanden udtalte at kommunen ikke var berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af afkrævningsbrevene. Brevene kan i øvrigt først kasseres når der ikke længere er et retligt eller administrativt behov for dem, dvs. når det er sikkert at krav som følge af sagen er forældet eller på grund af skyldnerens død ikke kan rejses.
>
> Kravet om bevaring af en autentisk kopi gælder også i tilfælde hvor en myndighed kommunikerer rent digitalt. EU-direktorat havde i en e-mail svaret på en orlovsansøgning fra en ansat. Ombudsmanden udtalte at direktoratet burde have gemt e-mailen – enten i form af en udskrift eller i elektronisk form (FOB 2001, s. 290).
>
> *Autenticitetskrav til dokumenter der sendes elektronisk*
>
> Det er et minimumskravkrav at indholdet af de dokumenter som myndighederne sender elektronisk til borgerne, ikke uden videre kan ændres efter afsendelsen. I to tilfælde havde Ankestyrelsen sendt afgørelser som almindelige word-filer. Det betød dels at afgørelserne ændrede datering hver gang dokumenterne blev åbnet, dels at dokumenternes indhold uden videre kunne ændres efter at være blevet åbnet. Ombudsmanden udtalte (j.nr. 2009-1196-009) at et dokument som sendes elektronisk i stedet kan sendes som en pdf-fil, eller det kan konverteres til et billede og sendes i et anerkendt billedformat, eksempelvis som en tiff-fil. Det forhindrer at dokumentet automatisk ændres ved hver ny åbning, ligesom det forhindrer at der i øvrigt utilsigtet foretages ændringer i dokumentet. Ombudsmanden henviste til de basale krav som er indeholdt i den danske standard for informationssikkerhed og som alle dele af staten skal opfylde (DS484, jf. bl.a. pkt. 10.8.4, der kan ses på IT- og Telestyrelsens hjemmeside: http://www.itst.dk/it-sikkerhed/ds-484). Ombuds-manden tog ikke stilling til om det i alle tilfælde vil være tilstrækkeligt at elektronisk transmitterede dokumenter sendes som pdf-filer eller billedfiler, eller om dokumenter i visse tilfælde kan sendes med en mindre grad af sikkerhed. Ombudsmanden tog således kun stilling til spørgsmålet om hvorvidt afgørelser kan sendes som wordfiler. De krav der må stilles til de originale breve som myndighederne sender til borgerne, må desuden som et minimum opfylde de krav der stilles til de kopier som myndighederne uanset forsendelsesmåden skal opbevare, jf. de sager der er omtalt ovenfor.

Søgemuligheder og registreringer i IT-systemer

Administrative IT-systemer skal indrettes så det er muligt at finde relevante sager ud fra indholdsmæssige kriterier. I forbindelse med et egen drift-projekt om politiets bødesager var det ikke muligt ved hjælp af politiets IT-system at finde de sager om afslag på afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse som ombudsmanden ønskede at undersøge (FOB 2004, s. 569, særligt s. 571f og 622 f). I en senere sag kritiserede ombudsmanden at Københavns Universitet i dets edb-journalsystem kun kunne søge efter sager ved angivelse af cpr. nr. Universitetet kunne således ikke søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Myndighederne skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, og det kan de kun hvis de kan finde tidligere, relevante sager og i øvrigt har et tilstrækkeligt sikkert overblik over deres egen praksis (FOB 2006, s. 390).

I øvrigt skal registreringerne i myndighedernes IT-systemer være klare og tilstrækkelige. I en ombudsmandssag fra 2007 (J.nr. 2007-3631-009; ikke offentliggjort) skabte det uklarhed at Ankestyrelsen i et felt i det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem som har betegnelsen "Brevdato", registrerede brevmodtagelsesdatoen for indgående breve. Dernæst var systemet utilstrækkeligt fordi de indgående breves datering ikke blev registreret i systemet. Det sidste skyldes at en borger har krav på at få aktindsigt i en dokumentoversigt. Meningen er dels at give borgerne oplysning om sagens behandling, dels at give borgerne mulighed for at kontrollere om de har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter de mener at have krav på aktindsigt i. Da borgeren jo ikke kan vide hvornår myndigheden har modtaget et brev, er det nødvendigt (også) at registrere brevets datering for at man kan identificere det.

Underskrift, datering, afsendelse af breve

I forskellige relationer er det af afgørende betydning at der er sikker dokumentation for hvornår myndighederne har sendt breve. Det gælder bl.a. i relation til beregningen af frister, herunder klagefrister. Ved beregning af klagefrister må man kunne gå ud fra at myndighedernes afgørelser afsendes den dag de er dateret.

Vi har undersøgt Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange i forbindelse med datering og afsendelse af breve. Systemet er indrettet sådan at de fleste udgående breve dateres automatisk og kuverteres maskinelt. En ikke ubetydelig del af de udgående breve håndteres dog fortsat manuelt, og ombudsmanden pegede på en række fejlmuligheder som kan have betydning for beregning af klagefristen. Blandt andet skal styrelsen have rutiner som sikrer at manuelt håndterede breve der ikke sendes den dag som systemet har dateret brevet, bliver udskrevet igen med en ny dato som svarer til den faktiske afsendelsesdato (FOB 2007, s. 399).

De mange breve fra Arbejdsskadestyrelsen som udskrives og kuverteres maskinelt, sendes dernæst til modtageren med Post Danmark. Disse breve underskrives ikke i hånden. Vi har bl.a. undersøgt spørgsmålet om underskrift af styrelsens breve (J.nr. 2004-3889-009; optages i FOB 2008 som sag 1-1; se nyhed af 14. marts 2008 på www.ombudsmanden.dk). Underskrift behøver ikke at ske i hånden, men kan godt ske ved at en faksimileunderskrift (en gengivelse af den fysiske underskrift) indsættes elektronisk i brevet. Til gengæld kræves det at alle breve i afgørelsessager underskrives. Der er flere grunde til dette krav. Der skal kunne placeres et tjenstligt ansvar, man skal kunne se at afgørelsen er truffet af en kompetent medarbejder, og at der er tale om et færdigt dokument og ikke et udkast. Underskriften modvirker forfalskning, og modtageren af brevet skal have mulighed for at vurdere om underskriveren er inhabil. Ombudsmanden havde kun lejlighed til at tage udtrykkeligt stilling til hvad der gælder for breve som bliver sendt i papirform. De samme hensyn og krav findes i relation til breve som for eksempel sendes per e-mail – men hvordan en rent digital løsning mere præcist kan udformes så den opfylder alle de juridiske krav, må en kommende sag vise.

Bredere problemfelter

Ombudsmanden har mulighed for af egen drift at lave systematiske undersøgelser af et større antal sager på et bestemt område – de såkaldte egen driftprojekter. Fokus i ombudsmandens undersøgelser har især været på gennemgående fejl og generelle problemer. Ombudsmanden har gennemført to egen drift-projekter om henholdsvis 90 værnepligtssager (FOB 2003, s. 735) og 75 bødesager (FOB 2004, s. 569) på områder som i høj grad administreres ved hjælp af nogle store ITsystemer. I begge tilfælde viste projekterne problemer med at leve op til de grundlæggende forvaltningsretlige regler, og at det centrale IT-system var en forklaring på det.

I forbindelse med værnepligtssagerne konstaterede ombudsmanden således at myndighederne havde tilsidesat vejledningspligten, notatpligten, pligten efter persondataloven til at underrette den registrerede, i visse tilfælde pligten til at oplyse sagen, begrundelsespligten og pligten til at give fyldestgørende klagevejledning. F.eks. skyldtes de mangelfulde begrundelser at de standardbreve (formularer) som fandtes i IT-systemet, ikke indeholdt en fyldestgørende begrundelse.

I egen drift-projektet om bødesagerne var der problemer på 3 planer. *For det første* kunne ombudsmanden konstatere at politiet havde tilsidesat nogle grundlæggende forvaltningsretlige regler: Notatpligten, persondatalovens bestemmelser om underretning, forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse (i et relativt mindre antal tilfælde) og klagevejledning, reglerne om bevaring af dokumenter og autentiske brevkopier samt kravet om underskrift. Problemerne på de to sidste planer skyldtes især et samspil mellem følgende faktorer: de fleste ansøgninger om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder blev indgivet mundtligt (ved personlig eller telefonisk henvendelse til et politikontor) og notater eller anden dokumentation vedrørende ansøgningen og oplysningen af sagen var i bedste fald sparsom. Det materiale som fandtes i de undersøgte sager, havde således *for det andet* ikke gjort det muligt at dokumentere at nogle (andre) grundlæggende forvaltningsretlige regler var overholdt: Reglerne om partsrepræsentation, partshøring, sagsoplysning og begrundelse (i hovedparten af tilfældene). Eksempelvis kan man ikke vide om en afgørelse overhovedet skal begrundes, når man ikke kan se om afgørelsen fuldt ud imødekommer en ansøgning eller ej. Sidst, men ikke mindst, havde det *for det tredje* ikke været muligt at efterprøve om de forvaltningsretlige krav til hjemmel havde været overholdt i de undersøgte sager. De dårligt dokumenterede sager gjorde det således ikke muligt at se hvad der havde været hjemlen til de enkelte afgørelser og hvilke kriterier der var lagt vægt på, om praksis var konsistent eller der kunne være tale om usaglig forskelsbehandling osv.

Et nyt inddrivelsessystem i støbeskeen

Som et eksempel på et IT-system hvor ombudsmanden har været i en dialog med myndighederne omkring systemudviklingen kan nævnes det kommende fælles restancesystem (EFI – Et Fælles Inddrivelsessystem).

Vi blev i 2005 opmærksom på at det i forbindelse med samlingen af restanceinddrivelsen hos en central inddrivelsesmyndighed var tanken at lave et nyt, fælles IT-baseret restancesystem. Ombudsmanden skrev derfor til Skatteministeriet (J.nr. 2005-1166-299; ikke offentliggjort) og gjorde opmærksom på at han ved flere forskellige lejligheder havde konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af IT-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav.

Skatteministeriet oplyste i et foreløbigt svar på ombudsmandens henvendelse at arbejdet med det nye fælles restancesystem (som senere blev døbt EFI – Et Fælles Inddrivelsessystem) endnu ikke var nået så langt; systemudviklingsprojektet befandt sig i den indledende analysefase og en kravspecifikation var endnu ikke færdig. Efter at ombudsmanden have bedt ministeriet om en status i sagen, sendte ministeriet i februar 2008 en statusredegørelse fra Skat om EFI-projektet. Redegørelsen og ministeriets supplerende svar viste bl.a. at myndighederne er opmærksomme på en lang række af de forvaltningsretlige krav, men at det endnu ikke er muligt at give en detaljeret beskrivelse af, hvorledes hvert enkelt forvaltningsretligt krav realiseres teknisk. Dette fastlægges først i udviklingsprojektets designfase. Ministeriet ville have skærpet opmærksomhed på designfasen med henblik på at systemet indrettes således at alle forvaltningsretlige krav kan overholdes i restanceinddrivelsesarbejdet. Ministeriet vil vende tilbage med en redegørelse for hvorledes de enkelte forvaltningsretlige krav er indarbejdet i systemløsningen. ”

4. Kommissionens overvejelser

4.1. Databasebegrebet

Der er ikke i lovgivningen fastsat en legal definition af databasebegrebet, ligesom der ikke i øvrigt er foretaget nogen autoritativ fastlæggelse af, hvad dette begreb nærmere dækker over. Kommissionen har derfor overvejet, om der bl.a. i lyset af den teknologiske udvikling er behov for at foretage en nærmere fastlæggelse af, hvad databasebegrebet dækker over.

Det er kommissionens opfattelse, at begrebet ikke bør defineres, idet en nærmere fastlæggelse vil kunne føre til unødig fastlåsning af, hvilke databasetyper der er omfattet af begrebet, og der vil ikke kunne tages højde for den fremtidige teknologiske udvikling. Det er med andre ord ikke muligt at fremtidssikre en sådan definition, og den nærmere afgrænsning af databasebegrebet må efter kommissionens opfattelse foretages gennem forvaltningsmyndighedernes praksis.

Kommissionen finder dog, at de eksisterende databaser kan beskrives således, at de indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det nævnte databasebegreb omfatter mere og andet end edb-baserede registre, idet sådanne registre – f.eks. det såkaldte gødningsregister – udgør en delmængde af de systemer, der kan betragtes som databaser. Det anførte indebærer bl.a., at den ret til at få foretaget dataudtræk, som kommissionen har foreslået i lovudkastets § 11, ikke blot vil omfatte edb-baserede registre, men også andre typer af databaser.

4.2. Indsigt i databasen (rådata)

Offentlighedsloven giver ikke generel adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings databaser. Retten til aktindsigt omfatter i forhold til databaser således kun elektroniske fortegnelser, som er omfattet af lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (journalindførslen/aktlisten), og dokumenter, som alene opbevares i en database, hvis de indgår i en sag, der er undergivet administrativ sagsbehandling (elektroniske dokumenter).

Kommissionen har imidlertid overvejet spørgsmålet om, hvorvidt den teknologiske udvikling betyder, at der bør indføres en videre adgang til den offentlige forvaltnings databaser (rådata).

Ved disse overvejelser har kommissionen taget udgangspunkt i den opfattelse, at det ikke kan komme på tale at indføre en videre adgang til indsigt i dokumenter, der f.eks. som en del af et ESDH-system måtte være lagret i en database (elektroniske dokumenter), end der vil følge af de almindelige indsigtsregler, som kommissionen foreslår i sit udkast til en ny offentlighedslov.

En videre adgang til indsigt i dokumenter, der er lagret i databaser, ville således indebære et brud med det grundlæggende princip, som offentlighedsloven bygger på, hvorefter papirdokumenter og elektroniske dokumenter ikke behandles forskelligt. Dette grundlæggende princip bør kun fraviges, hvis der foreligger tungtvejende grunde herfor, og det er kommissionens opfattelse, at dette ikke er tilfældet på dette punkt.

Det er således kommissionens opfattelse, at f.eks. de hensyn, der er baggrunden for, at retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsmateriale, gør sig gældende med samme styrke i forhold til dokumenter i databaser, som i forhold til papirdokumenter.

Der kan dernæst peges på, at hvis der ikke i forvejen er foretaget en sammenstilling af databasens datamængde, som har ført til, at der i databasen er lagret et dokument med oplysninger, vil der ikke i databasen på forhånd være lagret en enhed, som kan betegnes "oplysninger", og som man kunne overveje at give offentligheden en videre indsigt i. Den enkelte database indeholder således først noget, der kan betegnes som oplysninger, hvis brugeren ved hjælp af kommandoer fremkalder oplysningerne, jf. herved beskrivelsen under pkt. 4.1 af en database og pkt. 4.3 om såkaldt dataudtræk.

Kommissionens overvejelser om en videre adgang til forvaltningens databaser end den, der gælder i forvejen, har herefter drejet sig om, hvorvidt offentligheden skal have ret til fysisk at få udleveret selve databasen eller eventuelt dele heraf. Det bemærkes i den forbindelse, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal gælde en ret til at få foretaget såkaldte dataudtræk, behandles nedenfor i pkt. 4.3.

Om en ret til fysisk at få udleveret databasen bemærkes følgende:

Til støtte for, at offentligheden skal have ret til fysisk at få udleveret forvaltningens databaser eller eventuelt dele heraf kan mere overordnet anføres, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende grad anvender forskellige typer af databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, jf. pkt. 3 ovenfor.

Endvidere kan der henvises til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 2 – hvori det fastslås, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk sagsbehandling – er formuleret på et tidspunkt, hvor den teknologiske udvikling var på et helt andet stadie.

Det kunne på denne baggrund mere sammenfattende anføres, at offentlighedsloven bør tilpasses den teknologiske udvikling således, at offentligheden får ret til fysisk at få udleveret forvaltningsmyndighedernes databaser, og at hvis loven ikke tilpasses denne udvikling, vil omfanget af offentlighedens ret til indsigt for en praktisk betragtning blive formindsket.

Heroverfor står imidlertid efter kommissionens opfattelse en række meget tungtvejende argumenter, der taler imod at indføre en ret for offentligheden til at få udleveret forvaltningens databaser.

Det vil for det første kunne give anledning til betydelige edb-mæssige problemer af både praktisk og retlig karakter, hvis offentligheden i praksis skulle kunne gøre brug af den omhandlede ret til forvaltningens databaser.

For at den enkelte borger mv. kunne gøre brug af databasen, måtte den pågældende således råde over den nødvendige edb-kapacitet i form af hardware og det nødvendige programmel. Der kan i den forbindelse

henvises til, at offentlige databaser som omtalt i pkt. 3.5 er opbygget på mange forskellige måder og er baseret på meget forskellige teknologiske platforme.

Visse af databasesystemerne er opbygget i 1960'erne og 1970'erne efter datidens teknologi, og selvom der er sket en løbende fornyelse af systemerne, er den grundlæggende teknologi i dag den samme. Andre af forvaltningens databaser stiller på grund af deres kompleksitet og omfang meget store krav til computerens lagringskapacitet og processor.

Kommissionen kan særligt pege på, at den omstændighed, at den enkelte borger mv. i forhold til en række af forvaltningens databaser ikke selv vil have rådighed over det programmel, som er nødvendigt for at bruge databasen, vil kunne give anledning til retlige problemer. I en række tilfælde vil forvaltningen således ikke kunne lade vedkommende borger bruge et program uden at krænke de rettigheder, som f.eks. producenten af det pågældende program har.

Til støtte for det synspunkt, at der i offentlighedsloven ikke skal indføres en ret for offentligheden til at få udleveret forvaltningens databaser kan der udover de omtalte betydelige edb-mæssige problemer peges på, at en sådan ret vil indebære en ændring af de principielle betingelser, der gælder efter offentlighedsloven for at kunne benytte retten til indsigt.

Det vil for det første indebære en fravigelse af betingelsen i lovens § 4, stk. 1, om, at det pågældende dokument skal være undergivet administrativ sagsbehandling, idet det typisk alene vil være de konkrete kørsler i databasen – og ikke databasen som sådan – der vil blive anvendt i forbindelse med den administrative sagsbehandling. Det vil f.eks. være tilfældet i forhold til de såkaldte GIS-databaser (Geografiske Informations Systemer), der indeholder geografisk information, såsom oplysninger om jordbundsforhold.

For det andet vil en ret til at få udleveret den offentlige forvaltnings databaser indebære en fravigelse af betingelsen i lovens § 5, stk. 1, nr. 1, hvorefter aktindsigten omfatter alle dokumenter, der vedrører en sag, da selve databasen typisk ikke vil vedrøre en sag i lovens forstand. Det gælder f.eks. beregningsdatabaser og databaser, der er udarbejdet med et statistisk formål for øje.

Herudover kan der peges på, at en ret for offentligheden til at få udleveret forvaltningens databaser vil rejse spørgsmål i forhold til offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse af internt materiale, idet databasernes rådata helt eller delvist vil kunne have en sådan karakter. Den mængde rådata, som databasen vil indeholde, vil således ikke altid have været udleveret til udenforstående. Det gælder f.eks. i forhold til de databaser, der har karakter af beregningsmodeller, jf. pkt. 3.3 ovenfor, der indeholder et overordentligt stort antal ligninger og variabler, der vil være inddateret af den pågældende forvaltningsmyndighed, men som ikke nødvendigvis vil have været afgivet til udenforstående.

Endvidere kan det fremhæves, at hensynet til enkeltpersoners personlige forhold (lovudkastets § 30, nr. 1), under alle omstændigheder indebærer, at databaser, der indeholder fortrolige

personoplysninger ikke vil kunne udleveres. Dette vil f.eks. gælde i forhold til Kriminalregisteret.

I forlængelse heraf kan der peges på, at uanset om de pågældende personoplysninger er fortrolige eller ej, vil en udlevering af databaser, der indeholder oplysninger, der er personhenførbare, kunne rejse væsentlige spørgsmål i forhold til de principper, der ligger bag persondataloven.

Det gælder for det første i forhold til bestemmelsen i persondatalovens § 10, der indeholder en særlig begrænsning med hensyn til den efterfølgende anvendelse af oplysninger, der ligger til grund for statistik og forskning.

Dertil kommer, at en udlevering af f.eks. et register, vil give modtageren adgang til at foretage sammenstillinger mv. af oplysningerne i registeret, som den offentlige forvaltning ikke må foretage selv, hvilket må give anledning til principielle betænkeligheder.

En udlevering af flere databaser til den samme person vil således indebære, at vedkommende i strid med princippet bag persondataloven – hvorefter det offentlige alene kan foretage en samkøring, hvis sammenkøringen lever op til kravene om behandlingens nødvendighed som beskrevet i persondatalovens bestemmelser, og hvis det er kontrolsamkøring tillige baserer sig på et udtrykkeligt retsgrundlag (hjemmel i særlovgivningen) – vil kunne foretage en samkøring af det offentliges databaser.

Derudover kan der henvises til, at der hverken i Sverige eller i Norge gælder en adgang for offentligheden til fysisk at få udleveret den offentlige forvaltnings databaser. En sådan ret er heller ikke indeholdt i den nye norske offentlighedslov, der er trådt i kraft den 1. januar 2009.

Kommissionen finder på baggrund af en samlet vurdering ikke, at den teknologiske udvikling har betydet, at der bør indføres en videre adgang til den offentlige forvaltnings databaser i den forstand, at offentligheden skal have ret til fysisk at få udleveret forvaltningens databaser eller eventuelt dele heraf. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 2, bør derfor opretholdes, jf. lovudkastets § 10, stk. 1.

Kommissionen vil dog i lyset af de argumenter og hensyn, der kan anføres til støtte for at indføre en indsigtsret af den omhandlede karakter, give udtryk for den opfattelse, at forvaltningsmyndighederne i medfør af et princip svarende til lovudkastets § 14 om meroffentlighed i almindelighed bør imødekomme en anmodning om indsigt i en forvaltningsmyndigheds database, hvis databasen kan udleveres med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt og principperne i persondataloven, ikke er til hinder herfor. Ved vurderingen af, om en database skal udleveres i medfør af det nævnte princip, må der endvidere tages hensyn til, om den aktindsigtssøgende må antages at ville anvende databasen til et retsstridigt formål, jf. således også lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2, hvorefter en forvaltningsmyndighed kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at tjene et retsstridigt formål.

I forlængelse heraf kan der henvises til, at hensynet til offentlighedens ret til indsigt i den offentlige forvaltning som følge af den teknologiske udvikling i øvrigt tilgodeses ved, at kommissionen foreslår en adgang til at kræve en sammenstilling af oplysninger i forvaltningsmyndighedernes databaser (dataudtræk), jf. pkt. 4.3, samt databeskrivelsen, jf. pkt. 4.4.

4.3. Adgang til dataudtræk – sammenstilling af oplysninger i forvaltningsmyndighedernes databaser

4.3.1. Offentlighedsloven giver alene ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes. En forvaltningsmyndighed er derfor ikke forpligtet til at udarbejde eller på anden måde tilvejebringe nye dokumenter eller oplysninger, som ikke allerede foreligger. Den, der søger om aktindsigt, har således bl.a. ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling på grundlag af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget.

Kommissionen finder imidlertid med henvisning til de argumenter, der kan anføres til støtte for en ret til indsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, jf. pkt. 4.2 ovenfor, at der bør indføres en ret for offentligheden til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, jf. lovudkastets § 11. Kommissionen henviser i den forbindelse til, at en sådan ret til at kræve sammenstilling også følger af den svenske offentlighedsordning og er indeholdt i den nye norske offentlighedslov, jf. kapitel 6 ovenfor.

Henset til, at en ret til at kræve en (ny) sammenstilling af oplysninger i forvaltningsmyndighedernes databaser indebærer et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter, og til den ressourcemæssige belastning for forvaltningsmyndighederne, som en sådan ny ret vil kunne indebære, finder kommissionen, at retten til sammenstilling kun skal gælde, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer.

I tilknytning hertil bemærkes, at den omhandlede sammenstillingsret ikke i praksis vil indebære en adgang for offentligheden til at kræve, at forvaltningsmyndighederne udarbejder egentlige alternative analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i en database. Dette beror på, at udarbejdelsen af sådanne analyser i almindelighed ikke vil kunne gennemføres ved enkle kommandoer, men typisk vil kræve en større arbejdsindsats fra forvaltningsmyndighedens side. En adgang til at kræve udarbejdelse af alternative analyser mv., vil derfor efter kommissionens opfattelse falde uden for de spørgsmål, som bør reguleres af offentlighedsloven.

Den anførte betingelse om "enkle kommandoer" vil i lyset af det anførte alene være opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er "fastlagt på forhånd". Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark. Den nævnte betingelse vil derimod ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling. Betingelsen vil heller ikke være opfyldt, hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database.

Der er således en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedernes databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger ned henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at såfremt de oplysninger, der anmodes om at blive sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 19-35, bør sammenstillingsretten kun gælde, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen for en samlet betragtning kan foretages ved enkle kommandoer. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2.

Betingelsen om, at sammenstillingen skal kunne foretages med enkle kommandoer, må forventes i praksis at betyde, at en forvaltningsmyndighed ikke vil have pligt til at foretage en sammenstilling af oplysninger, hvis der er tale om en database, der bygger på ældre teknologi, idet et dataudtræk fra sådanne databaser ofte er meget tidskrævende og omkostningstunge, jf. pkt. 3.5 ovenfor. Vurderingen af, om betingelsen om "enkle kommandoer" er opfyldt, vil dog under alle omstændigheder skulle foretages i lyset af de databasesystemer, som den enkelte forvaltningsmyndighed gør brug af.

I den forbindelse skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages en sammenstilling – og en eventuel anonymisering – af oplysninger (dataudtræk), beror på, om sammenstillingen kan foretages uden at indhente særlig faglig ekspertise eller uden et væsentligt tidsmæssigt forbrug. I det omfang en sammenstilling – og en eventuel anonymisering – ikke vil kunne foretages indenfor kort

tid eller vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, vil forvaltningsmyndigheden således ikke være forpligtet til at foretage sammenstillingen, idet betingelsen om enkle kommandoer ikke vil være opfyldt. Ved vurderingen af, om sammenstillingen kan foretages uden at indhente særlig faglig ekspertise, må der lægges vægt på den ekspertise, som den pågældende myndighed som sådan i forvejen råder over.

Endvidere er det kommissionens opfattelse, at en myndighed vil kunne undlade at foretage en sammenstilling, hvis de pågældende oplysninger allerede er offentligt tilgængelige, f.eks. fordi den pågældende myndighed har publiceret dem. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er offentliggjort i et format eller i en form, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en (elektronisk) sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger. I sådanne tilfælde må den pågældende selv gennemføre en eventuel (elektronisk) sammenstilling af oplysningerne og kan således ikke forlange, at forvaltningsmyndigheden foretager sammenstillingen.

Som det fremgår, er betingelsen om "enkle kommandoer" indsat af hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourcer. Der kan derfor være grund til at fremhæve, at vurderingen af, hvorvidt en sammenstilling kan foretages ved "enkle kommandoer" ikke skal foretages isoleret i forhold til den enkelte sammenstilling. Der skal således foretages en helhedsvurdering i forhold til den fremsatte anmodning, og den aktindsigtssøgende kan ikke kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer. Hvis der blev indrømmet en så vid adgang til at kræve sammenstillinger, ville det i realiteten kunne bevirke, at offentligheden ad denne vej kunne få gennemført alternative analyser eller beregninger.

Retten til at kræve en sammenstilling kan afslås, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger skal tjene et retsstridigt formål, jf. også lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2, hvorefter en forvaltningsmyndighed bl.a. kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis anmodningen må antages at tjene et retsstridigt formål.

Kommissionens forslag om ret til dataudtræk kan sammenfattes således, at retten for offentligheden til at kræve en sammenstilling gælder under betingelse af, at sammenstillingen omfatter allerede foreliggende oplysninger i den pågældende forvaltningsmyndigheds databaser, at oplysningerne ikke allerede er offentligt tilgængelige i en egnet form eller i et egnet format, at sammenstillingen og en eventuel anonymisering af oplysningerne kan foretages ved hjælp af enkle kommandoer, og at de sammenstillede oplysninger ikke må antages at skulle anvendes i et retsstridigt øjemed.

I det omfang en forvaltningsmyndighed gennemfører en sammenstilling (dataudtræk), vil myndigheden kunne kræve betaling herfor. Betalingen må dog alene udgøre de direkte omkostninger, der er forbundet med at foretage sammenstillingen, jf. kapitel 22, pkt. 8.4.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at forvaltningsmyndighederne bør indtænke hensynet til offentlighed og dataudtræk, når myndighederne stiller krav til kravspecifikationer til den leverandør, der leverer databasen.

4.3.2. Driften af en række af forvaltningsmyndighedernes databaser er udliciteret til private virksomheder. Dataudtræk fra disse databaser forudsætter direkte betaling til virksomheden, og erfaringsmæssigt er prisen relativ høj for selv forholdsvis ukomplicerede dataudtræk, der ikke er forudsat i kontrakten med virksomheden. Kommissionen finder, at omkostningerne til sådanne udtræk i sidste ende skal bæres af den, der har anmodet om sammenstillingen, og forvaltningsmyndighederne skal således have dækket betalingen til virksomhederne.

Det er i forlængelse af det anførte kommissionens opfattelse, at forvaltningsmyndighederne i tilfælde af udliciteringen af driften af myndighedernes databaser bør søge at få indført bestemmelser i "udliciterings-

kontrakten", der beskriver proceduren ved anmodning om dataudtræk efter offentlighedsloven, herunder om, at vedkommende virksomhed skal foretage dataudtræk (sammenstilling af oplysninger) til en pris, der i det væsentligste svarer til omkostningerne, hvis udtrækket skal foretages som følge af en anmodning, der er indgivet efter offentlighedsloven.

4.3.3. Det bemærkes, at lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 om offentlighedens ret til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, og det i sammenhæng hermed foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale.

Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder en ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende, offentliggjort statistik. Det kan således være statistik, der er tilpasset virksomhedens individuelle behov, og f.eks. er inddelt i særlige geografiske enheder, eller statistik, som består af en kobling mellem virksomhedens egne data og data, der er registreret hos Danmarks Statistik. F.eks. kan en kobling mellem adresserne på den pågældende virksomheds kunder (egne data) med Danmarks Statistiks data bevirke, at virksomheden kan få en statistisk opgørelse over markedsandele for forskellige kundesegmenter såsom boligområder, uddannelsesgrupper, aldersgrupper eller socioøkonomiske grupper. Om adgangen for forvaltningsmyndigheder til at udøve indtægtsdækket virksomhed samt prisfastsættelse af ydelser mv., der er omfattet af den indtægtsdækkede virksomhed, henvises til Finansministeriets Budgetvejledning (2006), side 50 ff.

Bestemmelserne i lovudkastet gælder heller ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lovgivningen kan opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger, jf. nærmere kapitel 22, pkt. 8.5.

Det anførte skal dog forstås i overensstemmelse med rammerne for lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, jf. lov nr. 596 af 24. juni 2005 som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2008.

4.4. Adgang til databeskrivelsen

4.4.1. Som det fremgår af pkt. 3 ovenfor, anvender forvaltningsmyndighederne databaser i forbindelse med beregninger og analyser, ligesom databaser anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling.

Til de nævnte databaser vil der kunne være knyttet såkaldte databeskrivelser, der vil kunne omfatte, hvad der kan betegnes som indholdsoplysninger, det vil sige information om de typer af oplysninger, der indgår i en database.

Herudover vil databeskrivelsen kunne omfatte oplysninger om, hvilke formater den pågældende database anvender (det, der kan betegnes som databasens overordnede design). Herved forstås oplysninger om, i hvilket format data i databasen er lagret (billede, tekst, tal mv.), oplysninger om databasens grundstruktur (oplysninger om design vedrørende tabeller og feltbeskrivelser) samt oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk (såkaldte eksportformater, f.eks. tekstformat eller regnearksformat).

Endelig vil databeskrivelsen kunne omfatte det, der kan betegnes som dokumentationsoplysninger. Herved forstås for det første oplysninger om det nærmere (dokumentations)grundlag for eksisterende data i en database. Det vil kunne være oplysninger om kriterierne for indsamling og registrering af foreliggende data i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling, indsamlingsmetoden, frekvens for eventuel ajourføring af foreliggende data samt eventuelt retsgrundlag for indsamlingen. Endvidere sigtes til doku-

mentationsgrundlaget for offentliggjorte analyser, beregninger og lignende. Det vil sige oplysninger om de grundlæggende fremgangsmåder og modeller (f.eks. klimamodeller, makroøkonomiske modeller), der er anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af offentliggjorte analyser mv., samt forudsætningerne herfor.

Om en ret for offentligheden til at få indsigt i databeskrivelsen – sådan som den er fastlagt ovenfor – bemærkes følgende:

Til støtte for det synspunkt, at der i offentlighedsloven ikke skal indføres en ret for offentligheden til at få indsigt i databeskrivelsen, kan der peges på, at en ret til indsigt i databeskrivelsen, vil kunne indebære en fravigelse af betingelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1 (lovudkastets § 7, stk. 1), om, at det pågældende dokument skal være undergivet administrativ sagsbehandling, idet databeskrivelsen som sådan ikke nødvendigvis vil være undergivet administrativ sagsbehandling.

Endvidere kan der peges på, at en ret til at få indsigt i databeskrivelsen vil indebære en fravigelse af betingelsen i lovens § 5, stk. 1, nr. 1 (lovudkastets § 7, stk. 2, nr. 1), hvorefter aktindsigten omfatter alle dokumenter, der vedrører en sag, da selve databeskrivelsen nødvendigvis ikke vil vedrøre en sag i lovens forstand.

Endelig kan der peges på, at en ret for offentligheden til at få indsigt i databeskrivelsen vil rejse spørgsmål i forhold til offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse af internt materiale, idet databeskrivelsen helt eller delvist vil kunne have en sådan karakter, og af den grund vil være undtaget fra retten til aktindsigt.

Til støtte for det synspunkt, at der i offentlighedsloven skal indføres en ret for offentligheden til at få indsigt i databeskrivelsen kan der peges på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende grad anvender forskellige typer af databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med offentliggjorte beregninger og analyser mv. samt i forbindelse med konkret sagsbehandling, jf. pkt. 3 ovenfor.

Herudover kan det anføres, at de pågældende beregninger og analyser bl.a. kan indgå enten direkte eller indirekte i grundlaget for den offentlige forvaltnings politiske beslutninger og generelle administrative tiltag.

Det kan således fremhæves, at det har betydning for offentlighedens adgang til at få indsigt i den offentlige forvaltnings administrative virksomhed i bred forstand, at der gives mulighed for at få indsigt i databeskrivelsen med henblik på, at offentligheden (eller personer med særlig teknisk indsigt) kan få kendskab til den grundlæggende opbygning af den enkelte database.

På denne baggrund kan der mere sammenfattende peges på, at offentlighedsloven bør tilpasses den teknologiske udvikling således, at offentligheden får ret til at få indsigt i databeskrivelsen, og at omfanget af offentlighedens ret til indsigt for en praktisk betragtning vil blive formindsket, hvis loven ikke tilpasses den nævnte udvikling.

På baggrund af en samlet vurdering af de hensyn, der taler for og imod en ret til indsigt i databeskrivelsen – og navnlig i lyset af, at offentligheden (eller personer med særlig teknisk indsigt) bør kunne få kendskab til den grundlæggende opbygning af den enkelte database – finder kommissionen, at der bør indføres en ret til indsigt i databeskrivelsen i forhold til databaser, der af en forvaltningsmyndighed anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger eller lignende.

4.4.2. For så vidt angår det nærmere omfang af den ret, der bør være til indsigt i databeskrivelser, der knytter sig til de nævnte typer af databaser, bemærker kommissionen følgende:

I lyset af, at indsigt i databeskrivelsen har til formål at sikre, at offentligheden (eller personer med særlig teknisk indsigt) kan få kendskab til den grundlæggende opbygning af den enkelte database, finder kommissionen, at en forvaltningsmyndighed bør give indsigt i såkaldte indholdsoplysninger, jf. om dette udtryk pkt. 4.4.1 ovenfor.

Herudover finder kommissionen på baggrund af det angivne formål med indsigt i databeskrivelsen, at en forvaltningsmyndighed skal meddele indsigt i oplysninger om, hvilke formater den pågældende database anvender, det vil sige databasens overordnede design, jf. pkt. 4.4.1 ovenfor om dette begreb.

Endvidere finder kommissionen, at en forvaltningsmyndighed skal meddele indsigt i, hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på, det vil sige kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring. Kommissionen finder dog, at der i den forbindelse bør sondres mellem den pågældende forvaltningsmyndigheds egne oplysninger og eksternt indhentede oplysninger. Med hensyn til den pågældende forvaltningsmyndigheds *egne oplysninger* bør grundlaget for sådanne oplysninger omfatte oplysninger om kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring. Med hensyn til *eksternt indhentede oplysninger* – dvs. oplysninger, der indgår i en database, men som leveres af en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik – er det efter kommissionens opfattelse tilstrækkeligt at oplyse om, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør.

Derimod finder kommissionen ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå, at der indføres en pligt for forvaltningsmyndighederne til at meddele indsigt i, hvilket grundlag offentliggjorte analyser, beregninger og lignende bygger på.

Det er således kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om at få indsigt i de grundlæggende fremgangsmåder, modeller og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, snarere er et spørgsmål, der vedrører den enkelte offentliggjorte analyse mv. og ikke som sådan opbygningen af den database, der er anvendt til at udarbejde analysen. Der er således reelt tale om indsigt i de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved offentliggjorte analyser og beregninger mv., og dette spørgsmål er behandlet nærmere under kapitel 16, pkt. 6.5.1.2, hvor kommissionen bl.a. har fremhævet, at forvaltningsmyndighederne skal være særlig opmærksomme på, om der efter meroffentlighedsprincippet bør gives aktindsigt i de nævnte metoder og forudsætninger, der måtte være indeholdt i interne dokumenter.

Kommissionen skal fremhæve, at en indsigt i databeskrivelsen under alle omstændigheder ikke indebærer en ret for offentligheden til at få udleveret såkaldte kildekoder, hvorved forstås den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet.

4.4.3. Som nævnt under pkt. 4.4.2 finder kommissionen, at der bør indføres en ret til indsigt i den del af databeskrivelsen, der kan betegnes som indholdsoplysninger, oplysninger om overordnet design samt dokumentationsoplysninger i forhold til, hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på. I den forbindelse har kommissionen i øvrigt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt denne ret alene skal indebære en ret til indsigt i en databeskrivelse, der allerede foreligger i et dokument, herunder af intern karakter, eller om indsigtsretten også skal indebære en ret til i givet fald at få udarbejdet en ny databeskrivelse.

Det er kommissionens opfattelse, at den nævnte indsigtsret ikke skal indebære en pligt for den pågældende forvaltningsmyndighed til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder nærmere oplysninger om databeskrivelsen. Kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på, at det ikke kan afvises, at oplysninger om databeskrivelsen i en række tilfælde ikke vil kunne tilvejebringes uden videre, men at det vil kræve en særlig teknisk ekspertise at få tilvejebragt oplysningerne. I øvrigt vil oplysningerne om databeskrivelsen,

hvor databaseprogrammet er udarbejdet af en ekstern leverandør, muligvis skulle indhentes fra denne leverandør.

Herudover har kommissionens lagt vægt på, at en pligt til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder nærmere oplysninger om databeskrivelsen, vil indebære et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter, og at de hensyn, der taler for indsigt i databeskrivelsen, ikke har en sådan tungtvejende karakter, at det nævnte (principielle) udgangspunkt bør fraviges.

Kommissionen finder dog, at det bør sikres, at der tages højde for, at der på bestemte områder kan være sådanne særlige hensyn, der taler for indsigt i databeskrivelsen, at en forvaltningsmyndighed bør være forpligtet til i givet fald at udarbejde et nyt dokument, der indeholder nærmere oplysninger om databeskrivelsen. På denne baggrund finder kommissionen for det første, at der bør gives mulighed for, at der – i forhold til databaser, der anvendes af forvaltningsmyndighederne inden lovens ikrafttræden – konkret kan træffes bestemmelse om, at myndigheder skal pålægges at udarbejde databeskrivelser, hvis sådanne ikke allerede foreligger, jf. lovudkastets § 12, stk. 2.

Endvidere finder kommissionen – i lyset af det generelle hensyn til offentlighedens interesse i at få indsigt i de databeskrivelser, der knytter sig til forvaltningsmyndighedernes databaser – at der i forhold til databaser, der af en forvaltningsmyndighed anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, og som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, i almindelighed bør gælde en pligt for vedkommende forvaltningsmyndighed til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med det indhold, der er nævnt oven for under pkt. 4.4.2. I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke får udarbejdet en sådan databeskrivelse i forbindelse med anskaffelsen af databasen, finder kommissionen, at myndigheden skal være forpligtet til enten selv eller af leverandøren at få udarbejdet en sådan beskrivelse. Denne forpligtelse bør dog ikke gælde i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensat data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug. Der henvises i det hele til lovudkastets § 12, stk. 3.

4.4.4. Kommissionen foreslår på baggrund af det, der er anført under pkt. 4.4.1-4.4.3, at offentligheden får ret til indsigt i den del af databeskrivelsen, der kan betegnes som indholdsoplysninger, oplysninger om overordnet design samt oplysninger om, hvilket grundlag oplysningerne i en database bygger på, hvis den allerede foreligger i et dokument hos den pågældende forvaltningsmyndighed. Adgangen gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt arbejdsdokument.

Retten til indsigt i databeskrivelsen bør – som nævnt under pkt. 4.4.1 – alene gælde i forhold til databaser, som af en forvaltningsmyndighed anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, jf. lovudkastets § 12, stk. 1.

Det er i den forbindelse i øvrigt forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et ”enkelt” tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed, og som indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en IT-faglig manual vedrørende den pågældende database.

Retten til indsigt i databeskrivelsen indebærer ikke, at den pågældende forvaltningsmyndighed – i forhold til databaser af den nævnte karakter, der forud for lovens ikrafttræden anvendes af forvaltningsmyndighederne – har pligt til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder databeskrivelsen, hvis et sådant dokument ikke allerede foreligger hos myndigheden. Det foreslås dog, at der – i forhold til de nævnte da-

tabaser – gives mulighed for, at der konkret kan træffes bestemmelse om, at myndigheder skal pålægges at udarbejde databeskrivelser, hvis sådanne ikke allerede foreligger, jf. lovudkastets § 12, stk. 2.

Det er således i lovudkastets § 12, stk. 2, foreslået, at vedkommende minister efter forhandling med finansministeren kan pålægge ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater at udarbejde databeskrivelser i forhold til de databasetyper, der er nævnt i stk. 1. Herudover er det i bestemmelsen foreslået, at indenrigs- og socialministeren kan træffe bestemmelse herom for så vidt angår den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at udtrykket "den centrale forvaltning" tager sigte på de adskilte enheder af den kommunale og regionale forvaltning, i det omfang disse helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Disse enheder vil herudover også kunne varetage myndigheds- og driftsopgaver. Udenfor "den centrale forvaltning" falder herefter organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse.

Endvidere foreslår kommissionen, at der i forhold til databaser, der af forvaltningsmyndighederne etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, og som anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, i almindelighed skal gælde en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse. I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke får udarbejdet en sådan databeskrivelse i forbindelse med anskaffelsen af databasen, foreslår kommissionen, at myndigheden skal være forpligtet til enten selv eller af leverandøren at få udarbejdet en sådan beskrivelse. Denne forpligtelse gælder dog ikke i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug, jf. lovudkastets § 12, stk. 3.

Det forhold, at forpligtelsen til at få udarbejdet en databeskrivelse alene bør gælde i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, indebærer, at uvæsentlige ændringer af en database, der er anskaffet før lovens ikrafttræden, ikke bør indebære en forpligtelse til at få udarbejdet en databeskrivelse.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at retten til indsigt i databeskrivelsen skal kunne begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i lovudkastets §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende. Herved sigtes bl.a. til, at det ikke vil være muligt at få indsigt i databeskrivelsen, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

4.5. Nye digitale værktøjer

Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor har den teknologiske udvikling medført, at den offentlige forvaltning i stigende grad anvender forskellige typer af databaser som grundlag for deres virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Det er kommissionens opfattelse, at den fortsatte teknologiske udvikling må forventes at indebære, at forvaltningsmyndighederne vil anvende nye typer af digitale værktøjer i forbindelse med den administrative sagsbehandling. Det er derfor kommissionens opfattelse, at den offentlige forvaltning ved valg af teknologi i videst muligt omfang bør tage højde for de formål, som offentlighedsloven tilsigter at understøtte, jf. herom lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 1-5.

Forvaltningsmyndighederne bør derfor ved etableringen og udviklingen af nye digitale værktøjer holde sig for øje, at de indrettes på en sådan måde, at de er fremmende for offentlighedsprincippets virkeliggørelse, herunder således, at aktindsigt i givet fald kan meddeles ved e-mail.

Forvaltningsmyndighederne bør endvidere ved etablering og udvikling af (nye) databaser holde sig for øje, at den enkelte database indrettes på en sådan måde, at det er muligt ved enkle kommandoer at få foretaget et dataudtræk i overensstemmelse med lovudkastets § 11.

Kommissionen har på denne baggrund foreslået, at der i lovudkastets § 1, stk. 2, indsættes en bestemmelse, hvor det fastsættes, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

4.6. Indsigt i elektroniske spor

Kommissionen har i tilknytning til overvejelserne om omfanget af retten til aktindsigt som følge af den teknologiske udvikling overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en ret til indsigt i oplysninger om de aktiviteter og søgninger mv., der er foretaget ved hjælp af forvaltningsmyndighedernes computere (elektroniske spor).

Der tænkes herved bl.a. på, at computeren indeholder oplysninger om, hvilke søgninger på internettet – f.eks. via Google – der er foretaget med computeren, hvilke hjemmesider på internettet der er besøgt, ligesom computeren elektronisk lagrer såkaldte ”cookies”.

Som et andet eksempel på elektroniske spor kan nævnes oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke skal gælde en ret til indsigt i de nævnte typer af oplysninger.

Baggrunden for kommissionens opfattelse er, at der kan være tale om, at computeren af medarbejderen er blevet benyttet til personlige formål, og de pågældende oplysninger vil således vedrøre en aktivitet, som den offentligt ansatte har udøvet som privatperson. Oplysningerne vil i et sådant tilfælde ikke være tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, og offentlighedsloven gælder derfor ikke for de pågældende oplysninger, jf. herved lovens § 1, stk. 1 (lovudkastets § 2).

I de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, vil oplysninger om de omhandlede elektroniske spor i almindelighed ikke kunne siges at have været gjort til genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. lovudkastets § 7, stk. 1. F.eks. vil de mapper i computeren, hvor ”cookies” lagres, og de mapper, hvor oplysninger om de hjemmesider, som medarbejderen har besøgt samt de søgninger på internettet, der er foretaget med computeren, lagres, i reglen ikke blive undergivet administrativ sagsbehandling.

Det er kommissionens opfattelse, at også andre mere generelle hensyn indebærer, at der ikke bør gælde en ret til indsigt i de pågældende oplysninger. Det vil f.eks. ikke helt sjældent være vanskeligt at skille oplysninger, der stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren til personlige formål, fra de oplysninger, der stammer fra brugen af computeren som led i arbejdets udførelse. Endvidere vil en ret til indsigt i de pågældende oplysninger kunne få karakter af en overvågning af den ansatte, og den eventuelle interesse, som offentligheden måtte have i at få indsigt i de pågældende oplysninger, ville ikke stå mål med den belastning, som en sådan overvågning vil kunne være for den ansatte.

KAPITEL 12

Personkreds og betingelser

1. Indledning

Offentlighedsloven fastsætter et almindeligt offentlighedsprincip i forvaltningen, hvilket indebærer, at der som udgangspunkt ikke gælder nogen betingelser for at benytte lovens offentlighedsordning. Det er i overensstemmelse hermed fastsat, at adgangen til aktindsigt tilkommer "enhver", og der gælder ikke noget krav om, at den aktindsigtssøgende giver en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt.

Det er dog en betingelse for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende identificerer de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. pkt. 7 nedenfor. Det er også en betingelse for at få aktindsigt i et dokument, at det er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. kapitel 10, pkt. 5 ovenfor.

Princippet om, at adgangen til aktindsigt tilkommer enhver, samt kravet om, at den aktindsigtssøgende skal identificere de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, er fastsat i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, der har følgende ordlyd:

> "**§ 4.** Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. […]
> […]
> *Stk. 3.* Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. "

2. Baggrund

Bestemmelserne i den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, er en videreførelse af 1970-lovens § 1, stk. 1 og 2, der indeholdt en nærmere regulering af, hvilken personkreds der skulle være berettiget til at få aktindsigt, samt hvilke betingelser der skulle være opfyldt for, at en begæring om aktindsigt kunne tages under behandling af en forvaltningsmyndighed. De nævnte bestemmelser i 1970-loven havde følgende affattelse:

> "**§ 1.** Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.
> *Stk. 2.* Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. "

1970-lovens § 1, stk. 1, svarede i øvrigt – med visse ændringer – til kommissionsudkastets § 1, mens 1970-lovens § 1, stk. 2, med en sproglig præcisering videreførte princippet i kommissionsudkastets § 3, stk. 1, jf. betænkning nr. 325/1963, side 58.

3. Personkreds

Det fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., at adgangen til aktindsigt tilkommer "enhver". Dette indebærer, at retten til aktindsigt tilkommer såvel danske som udenlandske statsborgere uden hensyntagen til bopæl, ligesom retten tilkommer både fysiske og juridiske personer (selskaber, organisationer mv.), jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f.

Det forhold, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven tilkommer enhver, indebærer, at også børn og unge som hovedregel kan benytte offentlighedsordningen. Det er imidlertid ikke udelukket – i forhold til denne personkreds efter almindelige betragtninger – i et vist omfang at indlæse visse snævre begrænsninger i adgangen til at benytte offentlighedsordningen. Om dette spørgsmål er således anført følgende i pkt. 15 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986:

”**15.** […] Der er ikke i offentlighedsloven fastsat betingelser med hensyn til alder for den, der begærer aktindsigt. Offentlighedsordningen vil derfor også kunne benyttes af børn og unge under 18 år, som har den fornødne modenhed til at forstå, hvad aktindsigten indebærer. Hvis den, der har forældremyndigheden – inden begæringen er efterkommet – henvender sig til myndigheden og modsætter sig, at den mindreårige får adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, vil myndigheden dog normalt være afskåret fra at meddele barnet eller den unge aktindsigt. ”

Der kan vedrørende spørgsmålet om aktindsigt for børn og unge under 18 år også henvises til betænkning nr. 857/1978, side 129.

4. Identitetskrav

Det forhold, at adgangen til aktindsigt tilkommer ”enhver”, bevirker, at forvaltningsmyndigheden ikke er berettiget til at afkræve den aktindsigtssøgende nærmere oplysninger om den pågældendes identitet.

Myndighederne kan dog forlange nærmere oplysninger om den aktindsigtssøgendes identitet, hvis den pågældende forlanger at blive gjort bekendt med oplysninger om sig selv efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, om såkaldt egenacces. Dette skyldes, at myndighederne skal sikre dokumentation for, at oplysningerne angår den pågældende, jf. herved pkt. 18 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven fra 1986.

Endvidere følger det af offentlighedslovens § 16, stk. 3, 1. pkt., at den aktindsigtssøgendes identitet skal fremgå, hvis der begæres aktindsigt i en offentlig ansats personalesag. Dette skyldes, at den nævnte bestemmelse fastslår, at den pågældende forvaltningsmyndighed i tilfælde af en begæring om aktindsigt i en ansats personalesag skal underrette vedkommende ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen.

5. Begrundelseskrav og afslag på chikanøse begæringer

Der kan ikke med hjemmel i offentlighedsloven kræves, at den, der begærer aktindsigt, giver en nærmere begrundelse for begæringen, eller at den pågældende på anden måde påviser en særlig interesse i sagen. Ombudsmanden har fremhævet, at det er et af de grundprincipper, som offentlighedsloven bygger på, jf. FOB 1998, side 224, der er omtalt neden for under pkt. 7.3.

Der var i § 1, 2. pkt., i det lovudkast, der var udarbejdet af den daværende Offentlighedskommission, og som var indeholdt i betænkning nr. 325/1963, side 58, foreslået en bestemmelse om, at en begæring om aktindsigt kunne afslås, ”dersom det er åbenbart, at den pågældende ikke har nogen rimelig interesse i, at den efterkommes”. I bemærkningerne til bestemmelsen, jf. a.st., side 61, var det anført, at bestemmelsen havde til formål at give forvaltningen mulighed for at udelukke notoriske kværulanter fra at besvære myndighederne med at begære oplysninger om sager, i hvilke det var åbenbart, at de ikke havde nogen rimelig interesse. Denne bestemmelse var ikke indeholdt i regeringens lovforslag med den begrundelse, at den næppe ville have nogen større praktisk betydning og i øvrigt syntes vanskelig at administrere, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 587.

Det blev dog – på trods af udeladelsen i 1970-loven af den foreslåede bestemmelse – antaget, at det efter omstændighederne ikke kunne anses for udelukket at afvise begæringer, der klart ikke tjente noget rimeligt formål, navnlig hvor den aktindsigtsbegærende gentagne gange havde haft lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, og alene fremsatte nye begæringer i chikanøst øjemed, jf. betænkning nr. 857/1978, side 118. I forlængelse heraf gav Offentlighedsudvalget udtryk for, at klare tilfælde af misbrug ”som hidtil vil kunne imødegås også uden udtrykkelig hjemmel alene i kraft af retsordenens almindelige regler”, jf. betænkning nr. 857/1978, side 129, og Vogter, side 117.

6. Formkrav

Offentlighedsloven stiller ingen formkrav til en begæring om aktindsigt. Begæringen kan således fremsættes skriftligt (pr. fax, e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (telefonisk eller i forbindelse med et møde med en forvaltningsmyndighed). Der gælder dog et krav om identifikation af den sag eller det dokument, der begæres aktindsigt i, jf. pkt. 7 nedenfor.

Der kan henvises til, at ombudsmanden i FOB 1972, side 114, har givet udtryk for, at en forvaltningsmyndighed kan henvise en aktindsigtssøgende, der har indgivet en anmodning mundtligt, om at indgive den skriftligt, hvis "der er et særligt behov derfor, f.eks. for at få fornøden sikker præcisering af begæringens rækkevidde eller for at få et tilfredsstillende grundlag for en fornøden forudgående forelæggelse af spørgsmålet for andre myndigheder. " Der kan også henvises til FOB 1982, side 113.

7. Identifikationskrav

7.1. Almindelige bemærkninger

Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, kan der i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, som betingelse for at meddele aktindsigt stilles krav om, at ansøgeren er i stand til at identificere den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. Dette identifikationskrav udmønter sig subjektivt i et krav til ansøgerens forhåndskendskab til sagen eller dokumentet og objektivt i et krav om, at begæringen skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at identificere sagen eller dokumentet.

Bestemmelsen er en videreførelse af 1970-lovens § 1, stk. 2. Sidstnævnte bestemmelse havde sin oprindelse i § 3, stk. 1, i Offentlighedskommissions lovudkast, hvorefter adgangen til aktindsigt skulle omfatte dokumenter, "der vedrører den i begæringen nærmere angivne sag", herunder "indførsler vedrørende de pågældende sager i journaler, registre og andre fortegnelser", jf. betænkning 325/1963, side 58.

I bemærkningerne til kommissionens udkast til § 3, stk. 1, er bl.a. anført følgende, jf. betænkning 325/1963, side 64:

> "[…] oplysning kan kun kræves om dokumenter, som vedrører ´den i begæringen angivne sag´. Bestemmelsen vil modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham. Men begæringen kan godt omfatte flere nærmere angivne sager. "

Det skal med identifikationskravet i bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, således undgås, at offentligheden ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed "på det uvisse" søger efter dokumenter, der kan være af interesse. Herved lettes forvaltningsmyndighedernes praktiske administration af aktindsigtsreglerne, jf. også FOB 1998, side 224, der er nævnt nedenfor under pkt. 7.3. Bag kravet om identifikation ligger således overordnet set hensynet til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug.

7.2. Det subjektive krav

Identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, indebærer som nævnt under pkt. 7.1, at det i forbindelse med en begæring om aktindsigt kan kræves, at ansøgeren har et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed (det subjektive krav).

En ansøger kan altså ikke forlange adgang til en myndigheds registre, journaler mv. med henblik på at finde frem til sager eller dokumenter, den pågældende måtte have en interesse i at blive bekendt med, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 212.

Bestemmelsen giver heller ikke ansøgeren adgang til at gennemse alle sager af en bestemt karakter eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. Det fremgår dog af pkt. 17 i Justitsministeriets

vejledning til offentlighedsloven fra 1986, at en sådan begæring bør imødekommes, hvis den fremsættes af pressen, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv. Dette synspunkt er også kommet til udtryk i en ombudsmandsudtalelse (FOB 1995, side 244), der vedrørte pressens aktindsigt i en liste over selskabstømmere, og hvor ombudsmanden anførte, at der i henhold til god forvaltningsskik bør udvises tilbageholdenhed med hensyn til at afslå pressens begæringer om at gennemse alle sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt.

Ombudsmanden har i FOB 2003, side 169, om det subjektive krav udtalt, at en generel viden om, at en myndighed er i besiddelse af dokumenter af en bestemt karakter ikke er tilstrækkelig til at opfylde det subjektive krav. Der skal således foreligge en konkret viden eller konkret begrundet formodning om, at en myndighed er i besiddelse af bestemte dokumenter.

7.3. Det objektive krav

Identifikationskravet indebærer endvidere, at det kan kræves, at begæringen indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive krav). Hvilke oplysninger, der mere specifikt vil kunne kræves, vil således afhænge af den måde, hvorpå den enkelte forvaltningsmyndighed har indrettet sine journalsystemer mv.

Hvis forvaltningsmyndigheden ikke på baggrund af de oplysninger, som fremgår af begæringen, er i stand til at identificere den pågældende sag, bør myndigheden vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe, jf. pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, samt pkt. 7.5 nedenfor.

Der kan ikke i medfør af § 4, stk. 3, stilles krav om, at ansøgeren identificerer en sag ved angivelse af dens journalnummer. Ligeledes kan det heller ikke kræves, at en begæring om aktindsigt i et dokument indeholder oplysninger om, hvilken sag det pågældende dokument knytter sig til, hvis myndigheden på grundlag af de foreliggende oplysninger kan identificere dokumentet.

På den anden side vil angivelse af en sags journalnummer ikke nødvendigvis være tilstrækkelig identifikation af sagen. Således vil det subjektive krav – jf. ovenfor pkt. 7.2 – ikke være opfyldt, hvis ansøgeren ikke er bekendt med sagens eksistens, men alene formoder, at myndigheden har en sag med det pågældende journalnummer. Det må således kræves, at den pågældende har en konkret viden eller konkret begrundet formodning om, at myndigheden er i besiddelse af en bestemt sag, jf. FOB 2003, side 169.

> I en sag refereret i FOB 1998, side 224, havde Danmarks Radio (DR) meddelt en journalist afslag på aktindsigt i 26 navngivne personers personalemapper. Som begrundelse herfor havde DR bl.a. anført, at det ikke kunne være hensigten med offentlighedsloven at "give adgang til almindelig voddragning i offentligt ansattes personalesager". Ombudsmanden forstod DR's begrundelse således, at det var DR's opfattelse, at afslaget på aktindsigt kunne meddeles på baggrund af § 4, stk. 3. Ombudsmanden udtalte, at denne bestemmelse havde til formål at lette myndighedernes praktiske administration af aktindsigtsreglerne, herunder ved at den opstillede det objektive og subjektive krav. I forlængelse heraf udtalte ombudsmanden, at det uden videre var klart, at den omhandlede anmodning om aktindsigt opfyldte identifikationskravet. Ombudsmanden fremhævede også, at "offentlighedsloven bygger på det grundprincip at enhver, dvs. også personer uden retlig interesse i den enkelte sag, har ret til at få aktindsigt heri. Hvis henvisningen til 'voddragning' skal forstås således at ansøgninger om aktindsigt kan afslås såfremt ansøgeren ikke har oplyst en særlig grund eller et særligt formål med at søge aktindsigten, er henvisningen klart uberettiget". Sagen viser således, at der ikke – når identifikationskravet er opfyldt – gælder nogen materiel begrænsning i adgangen til aktindsigt.

7.4. Aktindsigt i en ubestemt flerhed af sager

7.4.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, antages endvidere at give hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt, uanset at genstanden for begæringen om aktindsigt er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager. Dette antages at indebære, at begæringer om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i § 4, stk.

3, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214, betænkning 857/1978, side 120, og Vogter, a.st., side 127 f.

Den anførte antagelse er anerkendt af Folketingets Ombudsmand i den under pkt. 7.2 omtalte udtalelse om pressens aktindsigt i en liste over selskabstømmere, jf. FOB 1995, side 244. Ombudsmanden gav her udtryk for den opfattelse, at der kunne være anledning til at overveje, om afslaget kunne have været begrundet med en henvisning til § 4, stk. 3, henset til, at begæringen reelt tilsigtede at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager. Ombudsmanden fandt dog i den konkrete sag, at hensynet til god forvaltningsskik tilsagde, at der burde meddeles aktindsigt.

7.4.2. Adgangen til at afslå en aktindsigtsbegæring under henvisning til, at den reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager, har bl.a. givet anledning til overvejelser i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i såkaldte "samlesager".

Det har således været gjort gældende, at visse samlesager – f.eks. personalesager – reelt består af en række selvstændige sager, og at en begæring om aktindsigt i samlesagen derfor realiteten henviser til en – mere eller mindre ubestemt – flerhed af sager, og dermed ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Det er imidlertid lagt til grund, at en samlesag, der består af en flerhed af dokumenter og oplysninger, imellem hvilke der består en sådan samhørighed, at det er naturligt og hensigtsmæssigt at behandle de pågældende dokumenter og oplysninger som en afgrænset enhed, vil være at anse som én sag, jf. Justitsministeriets besvarelse den 30. juni 1997 af spørgsmål nr. 252 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 773).

7.5. Pressens begæringer om aktindsigt – identifikationskravet og vejledningspligten

Den offentlighedsordning, der er etableret med offentlighedsloven, har særlig betydning for pressens adgang til at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedernes sager, og forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæringer om aktindsigt, der indgives af pressen, selvom de angår alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, jf. også pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven fra 1986.

Ombudsmanden har i en række sager givet udtryk for tilsvarende synspunkter og peget på, at der i henhold til god forvaltningsskik bør udvises tilbageholdenhed med at afslå pressens begæringer om at gennemse alle sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt, jf. FOB 1995, side 244, der vedrørte pressens aktindsigt i en liste over selskabstømmere.

Der kan også henvises til FOB 1998, side 403, hvor Sundhedsministeriet – med henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3 – havde stadfæstet Sundhedsstyrelsens afslag til en journalist på aktindsigt i "samtlige indrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedr. uheld, tekniske fejl eller andre tekniske eller medicinske indrapporteringer til uheldsregistret. " Da journalisten således havde anmodet om aktindsigt i alle sager af en bestemt art havde ombudsmanden ikke bemærkninger til, at ministeriet og styrelsen havde vurderet, at anmodningen ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Ombudsmanden udtalte dog – med henvisning til forarbejderne til 1987-loven og pkt. 6, 8 og 17 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven – at Sundhedsministeriet og styrelsen burde have overvejet, om journalisten kunne meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Ombudsmanden gav udtryk for, at der "ved vurderingen af om der til en journalist skal gives aktindsigt trods manglende identifikation af sagerne, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, kan […] tages hensyn til om det byder på nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem".

Der kan endvidere henvises til FOB 2002, side 393, der bl.a. viser omfanget af den vejledningspligt, der påhviler forvaltningsmyndighederne i forhold til pressens begæringer om aktindsigt. I sagen havde en journalist anmodet om aktindsigt i bl.a. alle dokumenter i Trafikministeriet vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart for en 5 årig periode (1996-2001). Trafikministeriet meddelte journalisten, at han ikke kunne få udleveret en oversigt over ministeriets sager vedrørende havarikommissionen i den nævnte periode, og at han måtte præcisere den sag og/eller de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3.

I betragtning af den meget bredt formulerede begæring og den lange periode, den omfattede, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Trafikministeriet havde bedt journalisten om at angive den sag og/eller de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i.

Ombudsmanden gav dog – under henvisning til meroffentlighedsprincippets betydning i forhold til begæringer fra pressen samt vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 – udtryk for, at Trafikministeriet burde have vejledt journalisten om, hvilke typer af sager der var omfattet af de i perioden gældende journalplaner, da dette ville have givet journalisten mulighed for mere præcist at angive, hvilke typer sager vedkommende var interesseret i, således at aktindsigtsbegæringen kunne indsnævres. Hvis en sådan vejledning ikke var mulig, mente ombudsmanden, at det havde været god forvaltningsskik, såfremt ministeriet havde udleveret en sagsliste til journalisten med henblik på at få præciseret og indsnævret aktindsigtsanmodningen, for så vidt sagslisten ikke indeholdt fortrolige oplysninger.

7.6. Aktindsigt i postlister

En særlig problemstilling i forhold til offentlighedslovens identifikationskrav er rejst i forhold til aktindsigt i en offentlig myndigheds postlister, dvs. lister som den pågældende myndighed fører over ind- og udgående post.

Der gælder ingen pligt for offentlige myndigheder til at føre postlister. En række myndigheder har imidlertid valgt at udarbejde sådanne lister, hvilket har givet anledning til tvivl om, hvorvidt de pågældende myndigheder er forpligtet til at meddele aktindsigt heri.

Til støtte for, at en myndigheds postlister ikke skulle være undergivet aktindsigt, er anført, at de grundlæggende hensyn bag identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, taler imod dette. En ansøger vil således ved at søge aktindsigt i en myndigheds postlister kunne få kendskab til bestemte sager eller dokumenters eksistens, og vil dermed kunne omgå offentlighedslovens almindelige krav om identifikation af den sag, der ønskes aktindsigt i.

Folketingets Ombudsmand har imidlertid givet udtryk for den opfattelse, at det vil harmonere bedre med det offentlighedsprincip, som offentlighedsloven bygger på, hvis det antages, at en begæring om udlevering af en nærmere konkretiseret postliste skal imødekommes, uanset at ansøgeren ved udleveringen bliver gjort bekendt med sager eller dokumenter, og dermed bliver i stand til at opfylde identifikationskravet i § 4, stk. 3, jf. FOB 1994, side 79, samt betænkningens kapitel 23, pkt. 2.1.

I forlængelse af dette synspunkt er det i Gammeltoft-Hansen m.fl., side 394, anført, at myndigheder, der frivilligt laver postlister, er forpligtede til at udlevere dem, såfremt der søges om aktindsigt i postlisten for en bestemt dag. En række myndigheder, der frivilligt udarbejder postlister, offentliggør listerne af egen drift på myndighedernes hjemmeside på internettet, jf. nærmere herom kapitel 23, pkt. 2.3.

Offentlighedsudvalget foreslog i sit lovudkast i betænkning nr. 857/1978, side 129 ff. – med henvisning til, at identifikationskravet var medvirkende til at afskære muligheden for at udnytte offentlighedsloven som grundlag for en mere systematisk informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning – at der administrativt blev indført en postlisteordning. Det var tanken, at en sådan ordning ville muliggøre en systematisk, løbende informationssøgning i forhold til den offentlige forvaltning og derved bevirke et mere effektivt virkende offentlighedsprincip. Postlisteordningen blev imidlertid ikke indført, jf. herom kapitel 23.

8. Kommissionens overvejelser

8.1. Personkreds, begrundelseskrav og formkrav

8.1.1. Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., tilkommer adgangen til aktindsigt "enhver", og der gælder ikke noget krav om, at den aktindsigtssøgende skal give en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt, ligesom der ikke gælder nogen særlige formkrav til anmodningen.

Det er kommissionens opfattelse, at der ved vurderingen af, om der er grund til at ændre ved denne retstilstand, bør lægges vægt på, at offentlighedsloven bl.a. har til formål at understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og borgernes deltagelse i demokratiet samt styrke pressens rolle

som informationsformidler i et åbent, demokratisk samfund. Det ville efter kommissionens opfattelse ikke stemme overens med de formål, offentlighedsloven varetager, hvis der blev indført almindelige begrænsninger med hensyn til, hvem der kan fremsætte en anmodning om aktindsigt, f.eks. ved at begrænse retten til aktindsigt til danske statsborgere. Det ville heller ikke harmonere med lovens formål, hvis der blev fastsat særlige formkrav til begæringen eller krav om, at den aktindsigtssøgende skal give en nærmere begrundelse for anmodningen.

Kommissionen finder derfor, at den gældende retstilstand med hensyn til den personkreds, der kan benytte loven og til, at en anmodning om aktindsigt i almindelighed kan fremsættes uden at opfylde særlige formkrav eller begrundelseskrav, bør videreføres uændret i en ny offentlighedslov, jf. dog nedenfor pkt. 8.2 om chikanøse anmodninger.

8.1.2. For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt for børn og unge under 18 år finder kommissionen anledning til at fremhæve, at der kun i helt særlige tilfælde bør nægtes unge mellem 15 og 18 år adgang til at benytte offentlighedsloven med henvisning til den pågældendes alder. Dette synspunkt skal ses i sammenhæng med, at unge over 15 år på en række forskellige områder i lovgivningen er tildelt det, der kan betegnes som selvbestemmelsesret. Det gælder således bl.a. sundhedslovens § 17, stk. 1, jf. stk. 2, hvorefter en patient, der er fyldt 15 år, selv kan give et informeret samtykke til behandlingen, medmindre den unge ikke er i stand til at forstå konsekvenserne af sin stillingtagen. Forældrene skal dog informeres og inddrages i den unges stillingtagen. Endvidere følger det af sundhedslovens § 17, stk. 3, at en patient, der er fyldt 15 år, er berettiget til aktindsigt efter loven, ligesom den pågældende kan give samtykke til videregivelse af helbredsoplysninger mv. Den unge er også givet selvbestemmelsesret i § 8, stk. 1, i lov om begravelse og ligbrænding, hvorefter ønsker om begravelse og ligbrænding fremsat af en person over 15 år skal efterkommes.

For så vidt angår børn under 15 år vil spørgsmålet om, hvorvidt barnet kan benytte offentlighedsloven afhænge af, om barnet har den fornødne modenhed til at forstå, hvad aktindsigt i de pågældende dokumenter indebærer. Det vil efter kommissionens opfattelse i langt de fleste tilfælde være helt ubetænkeligt at give aktindsigt til et barn, der er mellem 12 og 15 år, da det i almindelighed må antages at kunne forstå, hvad aktindsigten indebærer. Det bemærkes, at børn i den nævnte alder i lovgivningen er tillagt medindflydelse og medbestemmelsesret på en række forskellige områder, herunder i forhold til meget følsomme problemstillinger. Således er det eksempelvis fastsat i adoptionslovens § 6, stk. 1, at der som udgangspunkt ikke kan meddeles adoption af et barn, der er fyldt 12 år, uden barnets samtykke, ligesom det er fastsat i navnelovens § 4, stk. 5, at forandring af et barns navn som udgangspunkt kræver barnets samtykke, hvis det er fyldt 12 år.

Kommissionen skal imidlertid bemærke, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke nødvendigvis vil have kendskab til, hvor gammel den aktindsigtssøgende er, idet myndigheden ikke er berettiget til at afkræve den aktindsigtssøgende nærmere oplysninger om den pågældendes identitet, jf. pkt. 4 ovenfor.

8.2. Aktindsigtsanmodninger, der tjener et retsstridigt formål mv.

Det følger af forarbejderne til den gældende offentlighedslov, at der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug. Således kan en anmodning bl.a. afslås, hvis der er tale om chikanøse aktindsigtsanmodninger.

Det er kommissionens opfattelse, at der for at skabe et klarere retsgrundlag bør indføres en bestemmelse i offentlighedsloven om, at der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis "anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende". Ved udtrykket "lignende" sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter kommissionens opfattelse ikke bør tåle.

Som eksempler på tilfælde, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan nævnes tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere f.eks. den pågældende myndighed, enkelte af myndighedens ansatte eller privatpersoner.

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person mv., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

Om bestemmelsens nærmere indhold henvises til lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 2, med tilhørende bemærkninger, jf. herved også pkt. 8.3 nedenfor.

8.3. Identitetskrav

Adgangen til aktindsigt tilkommer som nævnt "enhver", og heri ligger bl.a., at forvaltningsmyndighederne ikke er berettigede til at afkræve den aktindsigtssøgende nærmere oplysninger om den pågældendes identitet. Kommissionen har imidlertid overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres et krav i offentlighedsloven om, at den, der indgiver en ansøgning om aktindsigt, efter omstændighederne skal identificere sig nærmere.

Til støtte for, at der skal indføres en sådan betingelse, kan der peges på, at det offentlige for at kunne foregribe chikanøse anmodninger og lignende, bør kunne kræve, at den, der søger om aktindsigt ved e-mail, identificerer sig nærmere. En sådan identifikation kan eventuelt opnås ved, at aktindsigtsanmodningen er ledsaget af en digital signatur.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der ikke i forhold til anmodninger om aktindsigt i almindelighed er et behov for at få klarlagt, hvem der har fremsat anmodningen, hvilket skal ses i sammenhæng med den grundlæggende betingelse om, at "enhver" kan anmode om aktindsigt. Endvidere kan der peges på, at der ikke foreligger sådanne vægtige hensyn, at der bør stilles strengere krav til anmodninger, der indgives ved e-mail, i forhold til anmodninger, der f.eks. indgives pr. almindelig post.

På denne baggrund – og under hensyn til, at der i praksis ikke ses at have været problemer med, at der kan indgives aktindsigtsanmodninger anonymt – har kommissionen afstået fra at foreslå, at der i offentlighedsloven fastsættes krav om, at den aktindsigtssøgende identificerer sig nærmere. Dette gælder uanset, på hvilken måde aktindsigtsanmodningen indgives. Kommissionen finder dog anledning til at fremhæve, at såfremt det i praksis måtte vise sig, at der opstår problemer i forbindelse med, at aktindsigtsanmodninger kan indgives uden, at den pågældende identificerer sig nærmere, må der i givet fald kunne tages behørigt højde herfor.

Kommissionen forudsætter således, at der som efter gældende ret som udgangspunkt alene kan stilles krav om, at den aktindsigtssøgende identificerer sig i forhold til anmodninger om egenacces og anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes personalesager, jf. pkt. 4 ovenfor. En forvaltningsmyndighed bør dog herudover i helt særlige tilfælde kunne kræve, at den aktindsigtssøgende skal identificere sig nærmere. Dette gælder f.eks. i det tilfælde, hvor myndigheden har en begrundet mistanke om, at den, der har fremsat anmodningen om aktindsigt ved e-mail, er en person, der tidligere er meddelt afslag på aktindsigt med henvisning til, at der var tale om en chikanøs anmodning, eller hvis der foreligger en begrundet mistanke om, at den pågældende vil anvende materialet i et retsstridigt øjemed.

En forvaltningsmyndighed vil også kunne kræve at få kendskab til den aktindsigtssøgendes identitet i forbindelse med, at myndigheden vil opkræve betaling for gennemførelsen af aktindsigten. Det kan f.eks. tænkes, at den aktindsigtssøgende har fremsat anmodningen ved e-mail, men samtidig anmodet om, at få udleveret de dokumenter, der er omfattet af aktindsigt, i papirkopi.

8.4. Identifikationskravet

Det identifikationskrav, der er fastsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3, udmønter sig – som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 7 – i et objektivt krav om, at anmodningen om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at identificere sagen, samt i et subjektivt krav til den aktindsigtssøgendes forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i. Om de nævnte krav bemærkes følgende:

8.4.1. Det objektive krav og kravet om temaangivelse

Det objektive krav indebærer som nævnt, at den aktindsigtssøgende skal fremkomme med de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Det objektive krav er således en forudsætning for, at myndighederne kan finde frem til de relevante sager og dokumenter, og kommissionen finder, at dette krav skal videreføres i forbindelse med lovrevisionen. Kommissionen finder dog anledning til at omformulere bestemmelsen således, at det objektive krav kommer tydeligere til udtryk i loven. Der henvises til lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 1.

Det er kommissionens opfattelse, at en aktindsigtsanmodning – udover at opfylde det objektive identifikationskrav – skal angive, hvilket tema sagen eller dokumentet vedrører, og en manglende angivelse af tema kan således begrunde et afslag på at behandle anmodningen om aktindsigt, jf. lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2.

Et krav om angivelse af et tema indebærer, at en anmodning om aktindsigt i f.eks. ”brevveksling mellem en minister og en navngiven person i en afgrænset periode” i almindelighed ikke vil være tilstrækkelig. Det kan således yderligere kræves, at ansøgeren angiver, hvilket tema eller emne den brevveksling, der ønskes aktindsigt i, omhandler, f.eks. ”sager om spildevand”. Der vil dog kunne tænkes helt særlige tilfælde, hvor brevvekslingen i sig selv vil kunne anses for et tema for ansøgningen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis formålet med en aktindsigtsbegæring er at belyse omfanget af kontakten mellem parterne. I sådanne tilfælde vil anmodningen efter omstændighederne kunne afslås med henvisning til, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, jf. pkt. 8.5.2 nedenfor.

Kravet om angivelse af tema indebærer således, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentliges ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ophævelsen af det subjektive krav, jf. pkt. 8.4.2 nedenfor, vil indebære, at den aktindsigtssøgende – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – vil kunne få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. En anmodning vil i sådanne tilfælde dog efter omstændighederne kunne afslås med henvisning til, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, jf. pkt. 8.5.2.

8.4.2. Det subjektive krav

Det subjektive krav er begrundet i hensynet til myndighedernes ressourceforbrug, og kravet indebærer, at den aktindsigtssøgende skal have et forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i, før henvendelsen til vedkommende myndighed. Det følger heraf, at der ikke kan kræves adgang til en myndigheds journaler mv., ligesom der ikke kan kræves adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller sager, som er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Det er imidlertid vanskeligt at fastlægge det subjektive kravs nærmere indhold, da der ikke af bemærkningerne eller de øvrige forarbejder til bestemmelsen kan udledes noget nærmere om, hvor specifikt det nødvendige forhåndskendskab skal være. Ombudsmanden har dog i FOB 2003, side 169 – jf. pkt. 7.2 ovenfor – udtalt, at en generel viden om, at en myndighed er i besiddelse af dokumenter af en bestemt karakter ikke er tilstrækkelig til at opfylde det subjektive krav, men at der skal foreligge en mere konkret viden eller konkret begrundet formodning om, at en myndighed er i besiddelse af bestemte dokumenter.

Det er kommissionens opfattelse, at det i praksis kan være svært at afgøre, hvornår den aktindsigtssøgende har en sådan konkret viden eller konkret begrundet formodning om, at en myndighed er i besiddelse af en bestemt sag eller et bestemt dokument, at kravet om forhåndskendskab er opfyldt. Det subjektive krav er således vanskeligt at administrere for forvaltningsmyndighederne, ligesom det er vanskeligt for den aktindsigtssøgende at vurdere, om kravet er opfyldt.

Hertil kommer, at udviklingen i praksis har medført, at det subjektive krav har mistet en del af sin betydning. Dette skyldes, dels at der gælder en ret til aktindsigt i postlister, hvis en myndighed har udarbejdet en sådan (jf. pkt. 7.6 ovenfor), dels at der bør udvises tilbageholdenhed med at afslå pressens anmodninger om aktindsigt i alle sager af en bestemt art eller journaliseret i en bestemt periode (jf. pkt. 7.5 ovenfor).

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at det subjektive krav ikke skal videreføres i den nye offentlighedslov.

8.5. Hensynet til myndighedens ressourcer

8.5.1. Ophævelsen af det subjektive krav vil efter kommissionens opfattelse imidlertid kunne indebære en ressourcemæssig belastning for den myndighederne mv. Dette beror på, at en ophævelse vil betyde, at en myndighed vil være forpligtet til at behandle enhver ansøgning om aktindsigt, der lever op til det objektive krav ved at sætte myndigheden i stand til at identificere de dokumenter og sager, der søges aktindsigt i. En myndighed vil således i almindelighed være forpligtet til at behandle en anmodning om aktindsigt i f.eks. ”brevveksling mellem en kommune og en bestemt virksomhed i de seneste 5 år”.

Den foreslåede ophævelse af det subjektive krav må som udgangspunkt indebære, at myndighederne vil kunne blive forpligtet til at behandle et betydeligt større antal aktindsigtsanmodninger – ofte i forhold til en flerhed af sager – end tilfældet er efter den gældende offentlighedsordning. Den nævnte ophævelse vil derfor kunne indebære, at en forholdsmæssig større del af det offentliges ressourcer fremover vil skulle anvendes til at behandle begæringer om aktindsigt.

Den praktiske betydning af en ophævelse af det subjektive krav skal i øvrigt ses i lyset af, at myndighedernes elektroniske søgesystemer bliver stadigt mere effektive, og at myndighederne således på baggrund af meget sparsomme oplysninger fra ansøgeren vil være i stand til at identificere de ønskede sager og dokumenter. Endvidere vil den foreslåede ordning med åbne postlister (jf. kapitel 23 nedenfor) i givet fald indebære, at det i kraft af postlisterne altid vil være muligt for ansøgeren at beskrive de sager eller dokumenter, som fremgår af listen, på en sådan måde, at det objektive krav vil være opfyldt.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at ophævelsen af det subjektive krav ikke kan stå alene, men at hensynet til myndighedernes ressourcer – der efter den gældende ordning tilgodeses i § 4, stk. 3 – er så tungtvejende, at der på følgende vis må tages hensyn hertil:

8.5.2. Kommissionen finder, at hensynet til myndighedernes ressourceforbrug tilsiger, at ophævelsen af det subjektive krav suppleres med en bestemmelse, hvorefter der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1.

Ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. Endvidere må der lægges vægt på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle. Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den aktindsigtssøgende – som nævnt under pkt. 8.4.1 – vil opfylde det foreslåede identifikationskrav, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. "brevveksling, der vedrører den såkaldte smiley-ordning". I sådanne tilfælde kan det efter kommissionens opfattelse alene kræves, at vedkommende myndighed (f.eks. Fødevarestyrelsen) foretager en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, og at den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, foretager en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke dokumenter der må anses for omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af journalsystemet at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen. Det vil i sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et "tværgående spørgsmål" ikke kunne udelukkes, at det ikke lykkes myndigheden at identificere alle dokumenter, der vedrører anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. nærmere kapitel 14, pkt. 3.1.2.2.

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at en myndighed i de tilfælde, hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, som vil være (uforholdsmæssig) ressourcekrævende at behandle, kan – og i almindelighed bør – stille krav til ansøgeren om at konkretisere anmodningen. En konkretisering af en sådan aktindsigtsanmodning vil ikke alene varetage hensynet til en hensigtsmæssig anvendelse af myndighedens ressourcer, men også i vidt omfang hensynet til den, der anmoder om aktindsigt. Behandlingen af omfattende aktindsigtsanmodninger vil i sagens natur kunne tage lang tid, og dette vil – særligt i forhold til pressen – kunne betyde, at den sag, der er søgt aktindsigt i, mister sin aktualitet. Såfremt det er muligt at præcisere anmodningen, således at myndigheden kan koncentrere sin sagsbehandling om de relevante dokumenter, vil aktindsigtsbegæringen i almindelighed kunne behandles betydeligt hurtigere.

Det må bl.a. på den baggrund forventes, at dialogen mellem myndigheden og ansøgeren ofte vil føre til, at en oprindeligt uforholdsmæssig ressourcekrævende aktindsigtsanmodning vil blive konkretiseret, således at ressourceproblemet ikke længere foreligger, og således at anmodningen om aktindsigt kan behandles med den fornødne hurtighed.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der stadig vil forekomme tilfælde, hvor en sådan konkretisering ikke kan opnås. Ud fra hensynet til myndighedernes ressourcer kan myndigheden – under de betingelser, der er nævnt ovenfor – meddele afslag på at behandle anmodningen om aktindsigt.

Der kan dog være grund til at fremhæve, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til myndighedens ressourceforbrug er en mere ekstraordinær undtagelse, der ikke udtrykkeligt er anerkendt i f.eks. Norge og Sverige. Herudover skal det bemærkes, at et afslag med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke bør være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, jf. også ovenfor, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende.

8.5.3. Der vil foruden de tilfælde, der er nævnt under pkt. 8.5.2, kunne forekomme tilfælde, hvor den uforholdsmæssige ressourcebelastning ikke skyldes den enkelte aktindsigtsanmodning, men skyldes, at den samme ansøger – uden at den pågældende har til hensigt at chikanere myndigheden – anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Det er kommissionens opfattelse, at det ikke forekommer rimeligt, at en enkelt borgers løbende aktindsigtsanmodninger – i sager, hvor det er åbenbart, at den pågældende ikke har nogen særlig interesse i aktindsigt – på denne måde kontinuerligt kan lægge beslag på en stor del af en myndigheds ressourcer, og der bør derfor være mulighed for i sådanne tilfælde at afslå aktindsigt, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1.

Kommissionen skal dog bemærke, at adgangen til at afslå løbende begæringer om aktindsigt fra en bestemt borger, vil forudsætte, at den pågældende gennem en periode har begæret aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende; jf. i den forbindelse også kapitel 14, pkt. 3.1.2, hvor kommissionens overvejelser vedrørende hensynet til den offentlige forvaltnings ressourceforbrug som begrundelse for afslag på aktindsigt, er gengivet nærmere.

KAPIETL 13

Notatpligt

1. Indledning og formål

Offentlighedsloven regulerer spørgsmålet om offentlighedens ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, dvs. en adgang til bl.a. at gøre sig bekendt med det skriftlige materiale, der danner grundlaget for de afgørelser, som myndighederne træffer. Myndighedernes afgørelsesgrundlag suppleres imidlertid med oplysninger – herunder mundtligt indhentede oplysninger – som ikke nødvendigvis fremgår af sagens skriftlige materiale.

Med henblik på at sikre offentligheden en adgang til gennem aktindsigt at få indsigt i det fulde grundlag for sagens afgørelse, herunder de oplysninger, der ikke fremgår af sagens skriftlige dokumenter, er der fastsat en pligt for myndighederne til efter omstændighederne at tage notat om sådanne oplysninger.

Denne notatpligt er fastsat i offentlighedslovens § 6, stk. 1, der har følgende ordlyd:

> ”**§ 6.** I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.
> *Stk. 2.* Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.
> *Stk. 3.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1. ”

2. Baggrund

Notatpligten efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, viderefører i princippet 1970-lovens § 4, der svarede til § 3, stk. 2, i det lovudkast, der var indeholdt i betænkning nr. 325/1963. Bestemmelsen i 1970-lovens § 4 havde følgende ordlyd:

> "**§ 4.** Såfremt der mundtligt meddeles en myndighed faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan meddeles i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov. "

Offentlighedsloven af 1970 indeholdt ikke bestemmelser svarende til den gældende lovs § 6, stk. 2 og 3.

I bemærkningerne til 1985-lovens § 6, stk. 2 – der giver justitsministeren adgang til for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed at fastsætte regler om opbevaring mv. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling – anføres følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 218:

> "Som anført […] medfører den tekniske udvikling, at offentlige myndigheder vil kunne få teknisk mulighed for at sende og modtage meddelelser til og fra andre offentlige myndigheder eller til og fra private ved hjælp af elektronisk databehandling, således at denne form for kommunikation træder i stedet for sædvanlig brevveksling. Vedrører sådanne meddelelser en bestemt administrativ sag hos myndigheden og opbevares kopier af en sådan korrespondance eventuelt således, at meddelelserne opbevares i et elektronisk datalager, følger det af de almindelige regler om aktindsigt, at myndigheden skal sørge for, at meddelelsen indgår i sagen.
>
> Der findes imidlertid ingen regler, der mere præcist pålægger en myndighed at opbevare en sådan meddelelse, som sendes eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.
>
> For at sikre, at princippet om offentlighed i forvaltningen også i praksis kan gennemføres, når denne nye teknik tages i anvendelse, foreslås det i stk. 2, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om opbevaring af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling. "

Justitsministeriet har ikke fastsat regler i medfør af § 6, stk. 2, om opbevaring mv. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Om den nærmere baggrund for lovens § 6, stk. 3 – hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end afgørelsessager – henvises til pkt. 3.1.3 nedenfor.

3. Nærmere om notatpligtens rækkevidde efter § 6, stk. 1

3.1. Notatpligtens anvendelsesområde – afgørelsessager

3.1.1. Det følger af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at notatpligten alene gælder i forhold til sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager), hvilket står i modsætning til lovens øvrige bestemmelser om aktindsigt, der gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1, og som således gælder for sager om det offentliges aftaleindgåelse og den del af forvaltningens virksomhed, der betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom rådgivning og vejledning, patient- og anden klientbehandling, undervisning mv. Der kan dog i medfør af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning også være pligt til at gøre notat i andet end afgørelsessager, jf. pkt. 5 nedenfor.

Notatpligten efter § 6 gælder – på trods af bestemmelsens ordlyd, hvorefter den gælder i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse – uanset om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges, uden at der rent faktisk træffes en realitetsafgørelse, jf. pkt. 21 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

Afgrænsningen af, hvilke sager der som afgørelsessager omfattes af notatpligten, svarer til den afgrænsning, der gælder for anvendelsen af forvaltningslovens regler, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, der

fastslår, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Der kan vedrørende den nærmere fastlæggelse af afgørelsesbegrebet henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), side 115 ff., samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 29 ff.

3.1.2. Det anførte indebærer, at notatpligten ikke gælder for den del af forvaltningens virksomhed, hvor der ikke skal træffes "afgørelse". Der gælder således ikke efter lovens § 6, stk. 1, en notatpligt i den del af forvaltningens virksomhed, der betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom rådgivning og vejledning, patient- og anden klientbehandling, undervisning mv.

Notatpligten gælder endvidere ikke i forbindelse med det offentliges indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner, ligesom den i almindelighed ikke gælder for en myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed.

> I FOB 2003, side 280, havde en person klaget over forløbet af en optagelsesprøve til musikalsk grundkursus på en musikskole. Den pågældende blev ved prøven vurderet som "måske egnet". Bedømmerne ved prøven havde mundtligt oplyst den pågældende, at denne bedømmelse normalt ikke førte til optagelse på skolen. Det var ombudsmandens opfattelse, at bedømmernes udtalelse umiddelbart efter prøven ikke kunne karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En sådan afgørelse forelå først i forbindelse med det egentlige afslag på optagelse på musikskolen, som den pågældende fik ca. halvanden måned efter aflæggelsen af optagelsesprøven.
>
> I sagen udtalte ombudsmanden, at der efter offentlighedslovens § 6 havde været en pligt til at tage notat om de forhold, som bedømmerne havde tillagt vægt ved bedømmelsen af den pågældende, da bedømmelsen indgik i en afgørelsessag (spørgsmålet om optagelse på musikskolen). Endvidere fandt ombudsmanden, at der efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning burde have været foretaget notat om den mundtlige meddelelse om bedømmelsen.

3.1.3. Det kan i forhold til anvendelsesområdet efter § 6 nævnes, at Offentlighedsudvalget i § 8 i det lovudkast, der var indeholdt i betænkning nr. 857/1978, havde foreslået, at notatpligten skulle gælde for samtlige de sagstyper, der er omfattet af offentlighedsloven, og således ikke blot for afgørelsessager, jf. betænkning nr. 857/1978, side 165 f.

I det af justitsministeren fremsatte lovforslag var rækkevidden af notatpligten imidlertid afgrænset til alene at gælde afgørelsessager. Om udvalgets forslag samt begrundelsen for ikke at udstrække notatpligten til også generelt at omfatte faktisk forvaltningsvirksomhed anføres bl.a. følgende i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 216:

> "Udvalgets forslag vil indebære, at det var nødvendigt i en række bekendtgørelser at foretage en udtømmende opregning af de former for faktisk forvaltningsvirksomhed, der skulle undtages fra notatpligten.
>
> Efter Justitsministeriets opfattelse gør de hensyn, der begrunder en notatpligt i afgørelsessager, navnlig hensynet til parten eller parternes mulighed for kontradiktion, sig typisk ikke gældende inden for den faktiske forvaltningsvirksomhed.
>
> En pligt til at notere faktiske oplysninger bør normalt ikke i første række fastsættes alene med henblik på et bestemt faktisk forvaltningsområde. Det bør først og fremmest være hensynet til at løse den pågældende forvaltningsopgave bedst muligt, der afgør, i hvilket omfang oplysninger skal noteres med henblik på administrativ sagsbehandling. Hertil kommer, at beskrivelsen i offentlighedsudvalgets lovudkast af, hvilke oplysninger pligten omfatter, næppe i alle tilfælde er egnet til at vejlede om, hvordan pligten skal opfyldes. Endelig vil en udtømmende opregning af hvilke former for faktisk forvaltningsvirksomhed – herunder fremtidige former for virksomhed – der ikke skulle være omfattet af den generelle notatpligt som foreslået af offentlighedsudvalget, næppe være mulig at foretage med nogen rimelig sikkerhed i en bekendtgørelse. "

På denne baggrund foreslog Justitsministeriet, at notatpligten som udgangspunkt alene skulle gælde for afgørelsessager. Henset til, at der – som fremhævet af Offentlighedsudvalget – kunne tænkes at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor notatpligt af hensyn til offentlighedens aktindsigt kunne være velbegrundet, indeholdt justitsministerens lovforslag en bemyndigelsesbestemmelse i § 6, stk. 3. I denne bestemmelse er det fastsat, at vedkommende minister efter en konkret vurdering af det enkelte sagsområde (der ikke vedrører afgørelsesvirksomhed) kan træffe beslutning om, at notatpligten også skal gælde dette område. I de administrative forskrifter ville indholdet af notatpligten kunne afpasses efter det pågældende forvaltningsområde, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 216.

3.2. Notatpligtens genstand – "faktiske omstændigheder"

3.2.1. Efter § 6, stk. 1, angår notatpligten "oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder". Dette er en ændring i forhold til 1970-lovens § 4, hvorefter notatpligten vedrørte "faktiske oplysninger".

Om baggrunden for denne ændring og den nærmere fastlæggelse af udtrykket "faktiske omstændigheder" fremgår følgende af betænkning nr. 857/1978, side 164:

> "Udvalget finder det […] mindre relevant primært at lade notatpligtens udstrækning være afhængig af, om oplysninger *efter deres indhold* må karakteriseres som faktiske eller *ej,* idet der i højere grad synes at burde lægges vægt på, *hvilke funktioner oplysningerne tjener* som led i myndighedens sagsbehandling. Det afgørende bør efter udvalgets opfattelse i så henseende være, *om oplysningerne er af en sådan karakter, at de på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder. "*

I forlængelse heraf fremgår det af bemærkningerne til § 6, stk. 1, at det "[a]fgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217.

3.2.2. På denne baggrund omfatter notatpligten "egentlige faktuelle" oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

> Der kan henvises til FOB 2004, side 198, hvor en klager havde fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. En del af ansættelsesproceduren bestod i en holdopgave, der var en samarbejdsopgave, som blev gennemført i hold af fire til seks ansøgere ad gangen, og hvor to medarbejdere fra Rigspolitichefen medvirkede som prøveleder og observatør. Efter gennemførelsen af holdopgaven vurderede prøvelederen og observatøren – på baggrund af deres observationer under afviklingen af holdopgaven – deltagernes præstation på et skema. Ombudsmanden kritiserede – med henvisning til notatpligten efter § 6 – at dette skema ikke indeholdt en beskrivelse af de situationer, der lå til grund for vurderingen af deltagernes præstation under holdopgaven. Der henvises også til FOB 2004, side 498.

Notatpligten vil – da den efter det ovenfor nævnte hovedsynspunkt omfatter oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder – også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.

Således vil en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, være omfattet af notatpligten, jf. Vogter, side 153. Det samme gælder eksempelvis oplysninger om, at en ansøger til en offentlig stilling under tidligere beskæftigelse har udført arbejdet "langsomt" eller på anden måde været "forsømmelig", jf. betænkning nr. 857/1978, side 164.

3.2.3. Derimod vil udenforståendes – og for den sags skylds myndighedens egne – tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse ikke være omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978, side 164, og Vogter, side 153. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (erklæringer) ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

> Der kan henvises til FOB 1999, side 516, hvor ombudsmanden gav udtryk for, at oplysninger om, hvem Undervisningsministeriet havde kontaktet som mulige medlemmer af Højskoleudvalget, og hvad de havde svaret ministeriet, var oplysninger, der skulle tages notat af efter § 6, medens dette ikke gjaldt ministeriets egne overvejelser om, hvorvidt bestemte personer skulle kontaktes som mulige medlemmer af udvalget eller ej.

Heller ikke oplysninger af rent vurderende karakter, der indhentes fra udenforstående – og som ofte træder i stedet for eller supplerer skriftlige udtalelser – vil være omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978, side 163.

Endvidere gælder notatpligten ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv.

Endelig vil statistisk materiale og andre tilsvarende sammenstillinger af oplysninger, der ikke er af konkret karakter, i reglen falde uden for notatpligten, da de pågældende oplysninger ikke kan tillægges bevismæssig eller anden tilsvarende betydning.

3.3. Baggrunden for myndighedens kendskab til oplysningerne

Efter § 6, stk. 1, omfatter notatpligten oplysninger vedrørende en afgørelsessag, som en forvaltningsmyndighed modtager mundtligt, ligesom den omfatter oplysninger, som forvaltningsmyndigheden på anden måde er bekendt med. En forvaltningsmyndighed er således forpligtet til at notere alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, og som er af betydning for sagens afgørelse, uanset på hvilken måde myndigheden er kommet i besiddelse af de pågældende oplysninger.

Notatpligten omfatter således oplysninger som en forvaltningsmyndighed mundtligt modtager fra en anden side, herunder andre forvaltningsmyndigheder eller privatpersoner. Notatpligten vil også omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem ansatte, nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 2006, side 631 (641), hvor en person inden tiltrædelsen som sælger i en museumsafdelings butik, blev afskediget med henvisning til bl.a., at han (inden tiltrædelsen) under et møde med butikkens øvrige medarbejdere havde fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser, der var omfattet af museets virksomhed. Disse udtalelser havde de øvrige medarbejdere (mundtligt) videreformidlet til museets ledelse. Ombudsmanden udtalte, at museets ledelse burde have taget notat om de oplysninger, de havde modtaget fra medarbejderne om den pågældendes udtalelser, der indgik i en afgørelsessag.

Også oplysninger, der stammer fra andre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuel i form af en henvisning, jf. FOB 2003, side 409.

Endvidere vil notatpligten omfatte oplysninger, som en offentligt ansat selv på forhånd er i besiddelse af, eller som vedkommende under sagens behandling bliver bekendt med ved besigtigelse eller på anden tilsvarende måde.

Notatpligten omfatter i øvrigt også oplysninger, der mundtligt meddeles af en person, der er part i en afgørelsessag (jf. FOB 2003, side 409), ligesom notatpligten gælder, uanset at parten er til stede i forbindelse med indsamlingen af oplysningerne. Om det sidstnævnte tilfælde kan nævnes FOB 2000, side 111, hvor ombudsmanden kritiserede, at en kommune ikke havde taget notat af en besigtigelse, selvom parten havde været til stede.

Endelig medfører bestemmelsen om notatpligt, at en myndighed må gøre notat om indholdet af materiale, der er indgået i sagen, men som senere udleveres eller tilbageleveres, uden at der tages en kopi, til privatpersoner eller organisationer mv., som ikke er forpligtet til at opbevare og fremsende materiale på ny, jf. pkt. 21 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

Det skal bemærkes, at notatpligten efter § 6, stk. 1, ikke omfatter tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed afgiver oplysninger, men alene – jf. bestemmelsens ordlyd – hvor den modtager oplysninger, jf. FOB 1989, side 369. En notatpligt kan i sådanne tilfælde dog følge af den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning, der er beskrevet nedenfor under pkt. 4.

3.4. Formkrav mv.

3.4.1. Der er ikke i offentlighedslovens § 6 fastsat særlige formkrav til, hvorledes oplysninger om sagens faktiske omstændigheder skal noteres. Det er således ikke et krav, at oplysningerne noteres på et særskilt ark, der i farvemæssig henseende adskiller sig fra sagens andre dokumenter. Oplysningerne kan således noteres blandt de løbende tilførsler på et referatark, konceptark eller i en behandlingsjournal.

3.4.2. Det følger af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at notatpligten indtræder, når oplysningerne modtages, og som det fremgår af pkt. 3.3 ovenfor, kan en sådan modtagelse ske i forbindelse med en besigtigelse, under en telefonsamtale, i forbindelse med en samtale med personer, der er ansat inden for eller uden for forvaltningsmyndigheden osv. Offentlighedsloven fastsætter imidlertid ikke nærmere om, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen oplysningerne skal noteres. Oplysningerne bør dog – af hensyn til at sikre, at en gengivelse bliver så nøjagtig som muligt – noteres snarest muligt efter modtagelsen, jf. herved pkt. 21 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

3.4.3. Der kan i øvrigt peges på, at notatpligten ikke gælder, hvis de pågældende oplysninger i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. lovens § 6, stk. 1, 2. pkt.

> I FOB 1999, side 516, havde en journalist klaget over, at Undervisningsministeriet ikke havde givet fuld aktindsigt i ministeriets sag om nedsættelse af Højskoleudvalget. I sagen gav ombudsmanden udtryk for, at oplysninger om, hvem ministeriet havde kontaktet som mulige medlemmer af Højskoleudvalget, og hvad de havde svaret ministeriet, var oplysninger, der skulle tages notat af efter § 6. Men da disse oplysninger allerede fremgik af sagens øvrige dokumenter, var der ikke pligt til at tage notat.

3.4.4. I det omfang en forvaltningsmyndighed ikke overholder notatpligten (ved at tage et mangelfuldt notat eller undlade at tage notat), kan det efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning og kan medføre en form for processuel skadevirkning for den pågældende forvaltningsmyndighed, f.eks. således at borgerens version af et hændelsesforløb lægges til grund af klageinstansen, jf. om dette spørgsmål FOB 1992, side 40 (45), FOB 2003, side 590 (615 f.), FOB 2006, side 519 (526) samt FOB 2007, side 279. I ingen af de nævnte sager fandt ombudsmanden imidlertid – med henvisning til bl.a., at ombudsmandsinstitutionen ikke er egnet til at afklare bevisspørgsmål – tilstrækkeligt grundlag for at tillægge en manglende eller mangelfuld opfyldelse af notatpligten den nævnte bevismæssige skadesvirkning for myndigheden.

4. Notatpligt efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning

4.1. Notatpligten efter § 6, stk. 1, gælder alene i forhold til sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager), og denne pligt gælder alene i forhold til oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder.

Folketingets Ombudsmand har imidlertid i en række sager haft anledning til at tage stilling til den nærmere rækkevidde af forvaltningsmyndighedernes notatpligt. Ombudsmanden har – med henvisning til en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning – antaget, at der for det første også består en notatpligt uden for afgørelsessager. Ombudsmanden har for det andet antaget, at notatpligten – såvel i afgørelsessager, som andre sager – gælder i forhold til "alle væsentlige ekspeditioner i en sag", og således ikke blot i forhold til oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder. Følgende sager kan nævnes:

> Den sag, der har lagt grundstenen til den beskrevne retsopfattelse, er FOB 1989, side 138: I sagen havde en person ansøgt Miljøstyrelsen om tilskud til et genanvendelsesprojekt. Ansøgningen blev efter nogle telefonsamtaler af Miljøstyrelsen sat i bero på, at ansøgeren skulle indsende yderligere oplysninger om projektet. Da styrelsen ikke modtog oplysningerne, anså styrelsen ansøgningen for bortfaldet. Ansøgeren protesterede og hævdede, at han ikke under telefonsamtalerne var blevet gjort bekendt med, at yderligere oplysninger om projektet var en forudsætning for, at ansøgningen kunne behandles. Miljøstyrelsen havde ikke taget notat om telefonsamtalerne og deres indhold.

Efter en gennemgang af forarbejderne til offentlighedslovens § 6, stk. 1, anførte ombudsmanden, at bestemmelsen måtte ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, herunder telefonsamtaler, som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens dokumenter i øvrigt.

Endvidere anførte ombudsmanden, at en sådan notatpligt ikke blot ville være en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men normalt også ville være en forudsætning for, at det efterfølgende kunne klarlægges, hvad der var sket i en sag og herved give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden havde handlet korrekt.

Den konkrete sag viste efter ombudsmandens opfattelse betydningen af, at en myndighed sikrer sig imod, at der efterfølgende opstår tvivl om, hvilke krav der er stillet og meddelt ansøger. Denne bevissikring kunne myndigheden i sagen have foretaget ved at gøre notat om telefonsamtalen og dens indhold.

Ombudsmanden har også anvendt den almindelige retsgrundsætning i FOB 2004, side 452: Sagen drejede sig om, at ombudsmanden gennem omtale i pressen var blevet opmærksom på, at Statsministeriet havde givet en bestemt avis aktindsigt i en tale om EU, som statsministeren skulle holde. Avisen ville bringe talen som kronik samme dag, som talen skulle holdes. Dagen før talen skulle holdes udviste andre medier, bl.a. en anden avis, interesse for talen. Denne avis fik afslag på en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at den første avis allerede havde fået aktindsigt.

Ombudsmanden gav – med henvisning til den ovennævnte almindelige retsgrundsætning – udtryk for, at hvis en forvaltningsmyndighed giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter eller afgiver oplysninger, og denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, skal den pågældende forvaltningsmyndighed udarbejde et notat herom. Af notatet skal navnlig fremgå, hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler, der er aftalt eller forudsat ved udleveringen.

Endvidere anførte ombudsmanden, at det var ønskeligt, om en myndighed ved udlevering af dokumenter eller afgivelse af oplysninger som led i en solohistorie, i notatet angiver den eller de interesser, som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.

Den nævnte ombudsmandssag er i øvrigt omtalt nærmere i betænkning nr. 1443 af 7. juni 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 239 f.

Om ombudsmandens praksis vedrørende forvaltningsmyndighedernes pligt til at gøre notat i medfør af den almindelige retsgrundsætning, herunder hvornår der er tale om en "væsentlig ekspedition i en sag", kan der desuden bl.a. henvises til følgende sager:

FOB 1992, side 40: I sagen havde Arbejdstilsynet, Ferielovskontoret, afslået en ansøgning fra en kvinde om udbetaling af feriepenge uden at holde ferie. Under sagens behandling havde kvinden haft flere telefonsamtaler med Arbejdstilsynet, herunder i medio 1988. Kvinden gjorde gældende, at Arbejdstilsynet under denne samtale havde givet udtryk for, at hun ville kunne få pengene udbetalt. Der var imidlertid ikke foretaget notat om samtalen, men tilsynet bekræftede, at samtalen havde fundet sted, samt at der under samtalen "blev givet en positiv tilkendegivelse". Ombudsmanden udtalte, at den førte telefonsamtale udgjorde en så væsentlig ekspedition i sagen, at tilsynet på grundlag af den almindelige retsgrundsætning om notatpligt havde pligt til at tage notat om samtalen og dens indhold.

FOB 1993, side 278: I denne sag havde politiet truffet afgørelse om at inddrage prøveskilte til biler, hvilket blev meddelt den pågældende person mundtligt. Ombudsmanden udtalte, at den mundtligt meddelte afgørelse burde have været noteret på sagen, da det herved sikres, at man efterfølgende med tilstrækkelig tydelighed vil kunne fastslå det nærmere indhold af den meddelte afgørelse.

FOB 1994, side 424: Sagen drejede sig om en journalist, der havde søgt om aktindsigt i en sag hos Undervisningsministeriet om sammensætningen af bestyrelsen for Forskerakademiet. Samme dag, som ministeriet modtog ansøgningen, kontaktede ministeriet journalisten telefonisk og meddelte ham, at afgørelsen om aktindsigt først kunne forventes truffet efter udløbet af 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2. Ombudsmanden udtalte, at Undervisningsministeriet efter den ulovbestemte pligt til at gøre notat om væsentlige oplysninger vedrørende sagens behandling, burde have foretaget notat om denne meddelelse.

FOB 1996, side 164: I sagen havde et fængsel videregivet rent private oplysninger om en indsat til politiet til brug for politiets behandling af en ansøgning fra den indsatte om generhvervelse af førerretten. Ombudsmanden udtalte, at fængslet burde have gjort notat om politiets henvendelse og herunder noteret, om fængslet havde undersøgt, om den indsatte havde meddelt samtykke til, at de rent private oplysninger måtte videregives.

Der kan om en lignende problemstilling henvises til FOB 2001, side 117, hvor en kommune havde udleveret oplysninger til en privat skole vedrørende et barn, der havde søgt om optagelse på skolen, og hvor ombudsmanden udtalte, at kommunen havde pligt til at gøre notat om de oplysninger, man modtog fra skolen om, at barnets far havde givet samtykke til, at skolen kunne indhente oplysningerne om barnet, ligesom kommunen havde pligt til at tage notat om, hvilke oplysninger den udleverede til skolen i forbindelse med skolens henvendelse.

FOB 1998, side 92: I sagen fandt ombudsmanden, at Finansministeriet burde have udarbejdet et notat om, at ministeriet havde indhentet et responsum fra Kammeradvokaten. Det manglende notat bevirkede, at der i en periode var bevismæssig tvivl om, hvorvidt Kammeradvokatens responsum var rekvireret af Finansministeriet eller Ørestadsselskabet, og dermed om det kunne undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 4.

FOB 1999, side 257: Sagen drejede sig om, at et lokalradionævn havde inddraget en lokalradiostations sendetilladelse. Under sagens behandling havde lokalnævnet mundtligt anmodet lokalradiostationen om at indsende båndoptagelser af stationens udsendelser. Ombudsmanden udtalte, at lokalradionævnet burde have gjort notat om den nævnte anmodning.

FOB 2006, side 519: Sagen drejede sig om, at Udenrigsministeriet i to tilfælde havde bedt en mor og en søster til en psykisk syg mand om at betale for hjemsendelse af ham fra udlandet, hvor han havde været indlagt på psykiatrisk hospital. Den tredje gang nægtede moren og søsteren at betale, hvorefter Udenrigsministeriet fik Sygeforsikringens Forhandlingsudvalg til at betale udgifterne. Søsteren klagede til ombudsmanden over bl.a., at Udenrigsministeriet under telefonsamtaler havde presset dem til at betale, selv om de ikke var juridisk forpligtede hertil. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at det var meget beklageligt, at ministeriet ikke havde taget notat af de førte telefonsamtaler, og det var således ikke muligt ud fra sagens dokumenter at konstatere, hvor mange telefonsamtaler der var tale om, hvornår samtalerne nøjagtig fandt sted, og hvad der var blevet sagt under samtalerne.

Der kan foruden de nævnte sager henvises til FOB 1996, side 150, FOB 1998, side 110, FOB 1999, side 161, FOB 2001, side 194 og FOB 2003, side 280.

4.2. Der kan i øvrigt henvises til, at Justitsministeriet i forbindelse med en besvarelse af 22. december 2005 af spørgsmål nr. 22 af 14. november 2005 fra Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg har givet udtryk for følgende med hensyn til, om der – i forbindelse med videregivelsen af fortrolige oplysninger om en person efter forvaltningslovens § 28 – består en notatpligt for henholdsvis den udleverende og den modtagende myndighed:

"**1.** […]

Notatpligten efter bestemmelsen i § 6, stk. 1, angår kun oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, og gælder for den forvaltningsmyndighed, som modtager de pågældende oplysninger. Pligten til at gøre notat gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Herudover antages det at følge af en ulovbestemt almindelig forvaltningsretlig grundsætning, at en forvaltningsmyndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag eller ej – efter omstændighederne kan have en pligt til at gøre notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for en sag, hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt, jf. John Vogter, a.st., side 152 f., og Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 413 f.

2. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der – i forbindelse med videregivelse af fortrolige oplysninger om en person efter forvaltningslovens § 28 – vil gælde en notatpligt for henholdsvis den afgivende og den modtagende forvaltningsmyndighed, bemærkes herefter følgende:

Som omtalt under pkt. 1 ovenfor vil spørgsmålet om, hvorvidt der gælder en notatpligt i forbindelse med videregivelse af fortrolige oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 28, i første række afhænge af, om der er tale om en afgørelsessag. Er dette tilfældet, følger det af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at der – hvis oplysningerne ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter – vil gælde en notatpligt for den modtagende forvaltningsmyndighed, i det omfang disse oplysninger er af betydning for sagens afgørelse.

I tilfælde, hvor der ikke er tale om en afgørelsessag, vil spørgsmålet om, hvorvidt der i medfør af den under pkt. 1 omtalte almindelige forvaltningsretlige grundsætning vil gælde en notatpligt i forbindelse med videregivelse af fortrolige oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 28, bero på, om videregivelsen eller modtagelsen af de pågældende oplysninger i det enkelte tilfælde udgør en ekspedition af væsentlig betydning for sagen, der ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. I de nævnte tilfælde – der som anført ikke er reguleret i lovgivningen – må det endvidere antages, at der efter omstændighederne også vil kunne indgå andre hensyn, herunder til et eventuelt særligt behov for fortrolighed med hensyn til de pågældende oplysninger eller med hensyn til den sag, som de indgår i.

Som det fremgår af det anførte, kan en endelig vurdering af, om der er notatpligt i forbindelse med udveksling af fortrolige oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 28, ikke foretages generelt, men må foretages konkret i det enkelte tilfælde af de involverede myndigheder. "

5. Notat efter god forvaltningsskik

Som det fremgår af pkt. 3 følger det af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i afgørelsessager skal gøre notat om indholdet af oplysninger, som myndigheden mundtligt modtager eller på anden vis bliver bekendt med vedrørende en sags faktiske omstændigheder, i det omfang de pågældende oplysninger er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Endvidere følger det af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning (jf. pkt. 4 ovenfor), at der også består en pligt til at tage notat af "alle væsentlige ekspeditioner i en sag" i såvel afgørelsessager som i

”traditionelle” administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Der er imidlertid grund til at bemærke, at det herudover følger af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. Et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 642. Der kan således henvises til FOB 2006, side 644, hvor et amtsligt behandlingscenter havde truffet beslutning om at begrænse to stofmisbrugeres adgang til for fremtiden at benytte repræsentation/besiddere ved ugentlige behandlingssamtaler under hensyn til, at det – på grund af bisiddernes tilstedeværelse – ikke havde været muligt at etablere en reel behandling. I den forbindelse udtalte ombudsmanden, at det havde været mest hensigtsmæssigt – og bedst stemmende med god forvaltningsskik – hvis amtet havde gjort notat på sagen om, hvilke hensyn der var inddraget i beslutningen om at afskære muligheden for at benytte repræsentation/bisiddere.

Foruden den nævnte sag kan der henvises til FOB 2006, side 414 (423 f.), FOB 2006, side 519 (525f.) og FOB 2007, side 277 (287), hvor ombudsmanden berører spørgsmålet om notat efter god forvaltningsskik.

6. Kommissionens overvejelser

Den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. 1, afgrænser notatpligtens udstrækning til sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager), og pligten gælder alene i forhold til oplysninger, der modtages vedrørende en sags faktiske omstændigheder.

Kommissionen har på den baggrund for det første overvejet spørgsmålet om, hvorvidt pligten til efter offentlighedsloven at tage notat af modtagne oplysninger skal udstrækkes til andre sager end afgørelsessager (pkt. 6.1), og for det andet, i hvilket omfang notatpligten efter den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning skal lovfæstes i offentlighedsloven (pkt. 6.2). Herudover har kommissionen overvejet visse andre spørgsmål i tilknytning til notatpligten (pkt. 6.3).

6.1. Pligt til at tage notat af modtagne oplysninger uden for afgørelsessager

Som nævnt er pligten til at tage notat af modtagne oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 6, stk. 1, afgrænset til at omfatte sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager). Det kan imidlertid overvejes, om denne notatpligt – i lighed med lovens generelle område – bør udstrækkes til at gælde al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Spørgsmålet er således, om den nævnte pligt bl.a. bør udstrækkes til at omfatte den del af forvaltningens virksomhed, der betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom rådgivning og vejledning samt patient- og anden klientbehandling.

Ved vurderingen af det nævnte spørgsmål må der bl.a. lægges vægt på, at et af hovedsynspunkterne bag notatpligten er at sikre en fyldestgørende gennemførelse af en parts ret til kontradiktion (partshøring efter forvaltningsloven), jf. pkt. 3.1.3 ovenfor, hvor bemærkningerne til offentlighedslovens § 6, stk. 1, er citeret nærmere. Det nævnte hovedsynspunkt taler således ikke for, at notatpligten udstrækkes til at omfatte andet end afgørelsessager, f.eks. faktisk forvaltningsvirksomhed, idet der i sådanne sager – eksempelvis i forbindelse med det offentliges rådgivning og vejledning af en borger – ikke efter forvaltningsloven vil gælde en pligt til at foretage partshøring. Dette skyldes, at forvaltningslovens bestemmelse om partshøring alene finder anvendelse i afgørelsessager og i øvrigt forudsætter, at den pågældende er part i sagen.

Det må endvidere tages i betragtning, at det i forhold til andre sager end afgørelsessager, kan være ganske vanskeligt for den pågældende forvaltningsmyndig at vurdere, om de modtagne oplysninger er af betydning for sagen. Dette skyldes for det første, at det uden for afgørelsessager kan være vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at fastslå, hvad der i den konkrete sammenhæng udgør "sagen", hvilket er en forudsætning for, at notatpligten efter loven finder anvendelse. Hertil kommer, at det vil kunne være vanskeligt for en forvaltningsmyndighed at foretage en vurdering af, om nogle oplysninger, der er modtaget i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed – eksempelvis hospitalsbehandling eller anden behandling – har betydning for det, der må opfattes som sagen. Derimod vil vurderingen af, om en oplysning er af betydning, være betydeligt enklere at foretage i afgørelsessager – eksempelvis en sag om, hvorvidt en part skal have tilladelse til at opføre en carport – hvor sagens udfald vil ligge indenfor en nærmere fastsat retlig ramme.

Herudover må der lægges vægt på, at der ikke indenfor den faktiske forvaltningsvirksomhed – f.eks. i forbindelse med institutions- eller ambulatorisk behandling, omsorgsarbejde, familierådgivning og anden klientvejledning – er samme praksis for skriftlighed som i forhold til afgørelsessager. Det er således karakteristisk for sagsbehandlingsformen i afgørelsessager, at skriftlighed anvendes i meget betydelig udstrækning, mens der i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed er en tradition for at anvende mere uformelle sagsbehandlingsrutiner, herunder ikke mindst mundtlighed. En pligt til at tage notat af modtagne oplysninger vil således bryde med denne praksis og vil derfor i et vist omfang kunne betragtes som en unødig belastning og bureaukratisering.

Hertil kommer, at hensynet til ikke unødigt at pålægge den offentlige forvaltning "processuelle" forpligtelser, der vil kunne lægge beslag på de ressourcer, som burde benyttes til at udøve den offentlige forvaltnings egentlige virksomhed, taler for, at notatpligten efter § 6, stk. 1, ikke udstrækkes til at gælde andre sager end afgørelsessager. En forpligtelse for den offentlige forvaltning til i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed at tage notat af modtagne oplysninger, vil således kunne påvirke forvaltningens effektivitet.

Endelig kan der henvises til, at behovet for, at der også udenfor afgørelsessager i særlige tilfælde kan være grund til at tage notat af modtagne oplysninger, dækkes af den almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning, som ombudsmanden har anvendt i en række forskellige tilfælde, jf. pkt. 4 ovenfor samt pkt. 6.2.2 nedenfor.

På denne baggrund finder kommissionen ikke, at pligten til efter offentlighedsloven at tage notat af modtagne oplysninger, der er af betydning for en sag, skal udtrækkes til at omfatte andre sager end afgørelsessager. I den forbindelse henvises også til Offentlighedsudvalgets overvejelser om samme spørgsmål i betænkning 857/1978, side 165 f.

6.2. Notatpligten efter den ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, følger det af ombudsmandens praksis, at der ved siden af offentlighedslovens § 6, stk. 1, gælder en ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om notatpligt. Om den nævnte retsgrundsætning, der på forskellig måde strækker notatpligten videre end den notatpligt, der gælder efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, bemærkes følgende:

6.2.1. Det følger af ombudsmandens praksis, at den almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning, indebærer, at der i afgørelsessager ikke blot består en pligt til efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, at tage notat af modtagne oplysninger, men at der herudover også består en pligt til at tage notat om "væsentlige sagsekspeditionsskridt", hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt, jf. f.eks. FOB 2004, side 452, der omtalt ovenfor under pkt. 4.

Det er kommissionens opfattelse, at det hensyn til at sikre sig bevis for, hvad der er foregået i en afgørelsessag (bevissikring), der kan siges at begrunde notatpligten efter den almindelige retsgrundsætning, indebærer, at det udtrykkeligt af offentlighedsloven bør fremgå, at der i afgørelsessager gælder en notatpligt for så vidt angår "væsentlige sagsekspeditionsskridt", jf. lovudkastets § 13, stk. 2. En sådan udtrykkelig regulering vil således kunne betyde, at myndighederne i videre omfang er opmærksomme på notatpligten.

Behovet for, at det udtrykkeligt fremhæves i offentlighedsloven, at der gælder en sådan notatpligt skal også ses i lyset af, at afgørelsessager i almindelighed har væsentlig betydning for borgerne, og der er derfor et særligt hensyn at tage til, at det, når afgørelsen er truffet, kan dokumenteres – eventuelt i forbindelse med en klage til en overordnet forvaltningsmyndighed – hvilke væsentlige sagsbehandlingsskridt der er foretaget i sagen.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at det ikke synes muligt – heller ikke på grundlag af den under pkt. 4 refererede ombudsmandspraksis – generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag kan betragtes som væsentligt. Det må efter kommissionens opfattelse således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der er tale om et væsentligt sagsekspeditionsskridt. Denne vurdering skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende sagsekspeditionsskridt tages.

Kommissionen finder dog anledning til at fremhæve, at en forvaltningsmyndighed, hvor der er rimelig tvivl om, hvorvidt et sagsekspeditionsskridt kan betragtes som væsentligt, bør tage et notat om det pågældende skridt. Dette gælder navnlig, hvis det pågældende sagsekspeditionsskridt tages på et tidligt stadium af afgørelsessagens behandling, da det pågældende sagsekspeditionsskridt efterfølgende kan vise sig at være af væsentlig betydning for sagens behandling.

> Som eksempler på sagsekspeditionsskridt i afgørelsessager, der i ombudsmandens praksis, er blevet betragtet som væsentlige, kan nævnes bl.a. følgende sager, der er refereret ovenfor under pkt. 4: FOB 1989, side 139 (myndigheden burde have taget et notat om, at den havde meddelt parten, at en ansøgning om tilskud til et genanvendelsesprojekt ville falde bort, hvis vedkommende ikke fremsendte yderligere oplysninger om projektet); FOB 1993, side 272 (politiet burde have taget et notat om, at der mundtligt var meddelt parten en afgørelse om at inddrage prøveskilte til biler); FOB 1994, side 424 (myndigheden burde i en aktindsigtssag have taget notat om myndighedens mundtlige meddelelse til den aktindsigtssøgende om, at afgørelsen først kunne forventes truffet efter udløbet af 10-dages fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2); og FOB 1999.257 (myndigheden burde i en sag vedrørende inddragelse af en lokalradiostations sendetilladelse have taget notat af en mundtlig anmodning til stationen om at indsende båndoptagelse af stationens udsendelser).

6.2.2. Det følger af ombudsmandens praksis, at den omtalte almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning, medfører, at en forvaltningsmyndighed også uden for afgørelsessager kan være forpligtet til at tage notat om "væsentlige sagsekspeditionsskridt", hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Retsgrundsætningen indebærer således, at en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne kan være forpligtet til uden for afgørelsessager at tage notat om modtagne oplysninger, når modtagelsen af oplysningerne kan karakteriseres som et "væsentligt sagsekspeditionsskridt". Som eksempel på dette kan bl.a. nævnes FOB 2001, side 117, hvor en kommune havde udleveret oplysninger til en privat skole vedrørende et barn, der havde søgt optagelse på skolen, og hvor ombudsmanden bl.a. udtalte, at kommunen havde pligt til at tage notat om de oplysninger, som kommunen havde modtaget fra privatskolen om, at barnets far havde givet samtykke til, at skolen kunne indhente oplysninger om barnet fra kommunen.

Herudover indebærer den nævnte retsgrundsætning, at en myndighed efter omstændighederne kan være forpligtet til uden for afgørelsessager at tage notat om andet end modtagne oplysninger, hvis det pågældende sagsekspeditionsskridt kan betragtes som væsentligt. Som eksempel på retsgrundsætningens anvendelse i denne henseende kan bl.a. nævnes FOB 1996, side 150, hvor ombudsmanden udtalte, at politiet skulle have taget et notat om en formaning, som en mand havde fået om ikke at kontakte sin tidligere kæreste.

Med hensyn til de sager, der ikke har haft karakter af afgørelsessager, hvor ombudsmanden – udover de netop omtalte sager – har anvendt den omhandlede almindelige retsgrundsætning om notatpligt, kan nævnes følgende, jf. også pkt. 4 ovenfor: FOB 1992, side 40 (en forvaltningsmyndighed skulle have gjort notat om, at myndigheden under en telefonsamtale havde stillet en borger i udsigt, at vedkommende ville få udbetalt nogle penge); og FOB 1996, side 164 (et fængsel skulle have gjort notat i forbindelse med videregivelse af rent private oplysninger til politiet).

Kommissionen har på denne baggrund overvejet spørgsmålet om, hvorvidt det udtrykkeligt bør fremgå af offentlighedsloven, at der også uden for afgørelsessager – det vil sige for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning – gælder en pligt til at tage notat om et væsentligt sagsekspeditionsskridt, hvis det pågældende sagsekspeditionsskridt ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Til støtte herfor kan anføres, at det hensyn til bl.a. bevissikring og fuldbyrdelse af offentlighedsloven, der begrunder den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning, tilsiger, at det udtrykkeligt fremhæves i offentlighedsloven, at der også uden for afgørelsessager gælder en pligt til at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt. En sådan udtrykkelig regulering vil således kunne betyde, at myndighederne i videre omfang var opmærksomme på notatpligten.

Hertil kommer, at det inden for området for faktisk forvaltningsvirksomhed jævnligt forekommer, at der træffes beslutninger, der har indgribende betydning og har afgørelseslignende karakter, og hvor der kan være et behov for, at der er fastsat en notatpligt i offentlighedsloven.

I forlængelse heraf kan der peges på, at en udvidelse af notatpligten til at omfatte al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, vil harmonere med den grundlæggende afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt notatpligten efter den almindelige retsgrundsætning gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Det kan således fremhæves, at de sager, der ikke har haft karakter af afgørelsessager, hvor ombudsmanden har anvendt den almindelige retsgrundsætning, ikke "dækker" al den virksomhed, som den offentlige forvaltning udøver. De sager, hvor ombudsmanden har anvendt retsgrundsætningen – jf. pkt. 4 ovenfor – har således haft karakter af "traditionelle" administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Der kan i forlængelse af det anførte, rejses spørgsmål om, hvorvidt den almindelige retsgrundsætning indebærer, at der inden for alle de forskellige typer af faktisk forvaltningsvirksomhed, som den offentlige forvaltning udøver, består en pligt til at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, herunder notat af modtagne oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagen. Blandt andet den tradition for mere uformelle sagsbehandlingsrutiner og de ressourcebetragtninger, der er beskrevet i pkt. 6.1, taler efter kommissionens opfattelse også for, at notatpligten ikke gælder i samme omfang for al forvaltningsvirksomhed.

På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for, at det udtrykkeligt i offentlighedsloven fremhæves, at der uden for afgørelsessager gælder en pligt til at tage notat af væsentlige sagsekspeditionsskridt. Kommissionen skal dog fremhæve, at det er overladt til kontrolinstanserne at udvikle den almindelige retsgrundsætning.

6.2.3. Kommissionen finder sammenfattende, at der bør ske en delvis lovfæstelse af den ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning, og det er således i lovudkastets bestemmelse om notatpligt anført, at der i afgørelsessager – foruden en notatpligt vedrørende modtagne oplysninger – gælder en notatpligt i forhold til væsentlige sagsekspeditionsskridt. Der henvises til lovudkastets § 13, stk. 2, med tilhørende bemærkninger.

6.3. Andre spørgsmål i tilknytning til notatpligten

6.3.1. Der er ikke i offentlighedslovens § 6 fastsat særlige formkrav til, hvorledes oplysninger omfattet af notatpligten skal noteres. Det er kommissionens opfattelse, at denne retstilstand skal videreføres, og der er således ikke behov for, at der i loven fastsættes nærmere krav om, at oplysningerne – eller de væsentlige sagsekspeditionsskridt, der efter lovudkastets § 13, stk. 2, skal være omfattet af lovens notatpligt – skal nedfældes i et særskilt dokument eller lignende. Det afgørende er under alle omstændigheder, at oplysningerne noteres på en sådan måde, at det efterfølgende er muligt at finde oplysningerne bl.a. med henblik på, at der eventuelt kan meddeles aktindsigt i oplysningerne.

Kommissionen finder dog af hensyn til at sikre, at gengivelsen af oplysningerne og et eventuelt væsentligt sagsekspeditionsskridt bliver så nøjagtig som muligt, grund til i bestemmelsen at fremhæve, at oplysningerne eller det væsentlige sagsekspeditionsskridt skal noteres snarest muligt efter, at oplysningerne er modtaget, eller skridtet er taget.

6.3.2. Kommissionen har i øvrigt overvejet, om der i lyset af hensynet til myndighedernes effektivitet sammenholdt med, at notatpligten efter den almindelige retsgrundsætning, der lovfæstes delvis, alene gælder væsentlige sagsekspeditionsskridt, kan være grund til at begrænse pligten til at tage notat af modtagne oplysninger til oplysninger, der er væsentlige for sagen.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at der bør foretages en sådan begrænsning i notatpligtens udstrækning. Dette skyldes for det første, at det kan være vanskeligt for en myndighed på tidspunktet for modtagelsen af oplysningen at vurdere, hvorvidt den har væsentlig betydning for sagens afgørelse, idet sagens udvikling kan indebære, at oplysningen senere viser sig at have væsentlig betydning. Hertil kommer, at hensynet til den, der er part i afgørelsessagen, taler for, at notatpligten også omfatter oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, selvom vedkommende myndighed ikke måtte mene, at oplysningerne er væsentlige.

6.3.3. Offentlighedslovens § 6, stk. 1, fastsætter, at "en myndighed", der modtager oplysninger af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Kommissionen har overvejet, om bestemmelsen bør ændres således, at det fremgår af bestemmelsen, at det ikke er "en myndighed", men "den pågældende myndighed", der skal gøre notat om de relevante oplysninger. En sådan ændring af bestemmelsen vil indebære, at det præciseres, at det alene er den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende afgørelsessag, der er underlagt notatpligten efter loven.

Kommissionen finder, at hensynet til at skabe en klar retstilstand sammenholdt med, at afgrænsningen af, hvilke sager der som afgørelsessager omfattes af offentlighedslovens § 6, svarer til den afgrænsning, der gælder for anvendelsen af forvaltningslovens regler, jf. Vogter, side 152, indebærer, at det i bestemmelsen bør præciseres, at notatpligten efter offentlighedsloven alene gælder "den pågældende myndighed", dvs. den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende afgørelsessag.

Kommissionen har i den forbindelse i øvrigt lagt vægt på, at en myndighed, der deltager i behandlingen af en afgørelsessag, men uden at træffe en selvstændig afgørelse – f.eks. en myndighed, der udarbejder en indstilling til en anden myndighed til brug for en sags afgørelse – efter omstændighederne vil være underlagt en notatpligt efter den ulovbestemte retsgrundsætning.

6.3.4. Som det fremgår af pkt. 3.2.1 ovenfor, er det afgørende for, om en oplysning er omfattet af udtrykket "oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder", at der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en faktisk oplysning i bestemmelsens forstand, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete afgørelsessag. Oplysninger, der indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af notatpligten, hvis oplysningerne har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Således er eksterne faglige vurderinger, der f.eks. indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, omfattet af notatpligten efter gældende ret.

Kommissionen finder, at den nævnte retstilstand skal videreføres, men at der for at skabe klarhed om, hvilke oplysninger der skal noteres, bør ske en ændring af bestemmelsens ordlyd således, at det udtrykkeligt fremgår, at notatpligten også omfatter eksterne faglige vurderinger, jf. lovudkastets § 13, stk. 1. Sådanne vurderinger vil dog typisk foreligge skriftligt, hvorfor der i almindelighed ikke vil opstå et spørgsmål om at tage notat af vurderingerne.

Kommissionen finder endvidere, at bestemmelsen i lovudkastets § 13, stk. 1, skal ændres i overensstemmelse med ændringen af bestemmelsen om ekstraheringspligt, jf. lovudkastets § 28, stk. 1, således at det fremhæves, at notatpligten omfatter "oplysninger om en sags faktiske grundlag". Der er herved ikke tilsigtet en ændring af retstilstanden, jf. herved kapitel 16, pkt. 5, om ekstraheringspligten.

6.3.5. Kommissionen finder i øvrigt anledning til at fremhæve, at politiet og anklagemyndigheden i straffesager træffer nogle beslutninger, der vil kunne have karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det gælder f.eks. afgørelse af sagen ved påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, jf. nærmere herom John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (4. udgave, 2001), side 133 f., samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 53 ff. Sager inden for strafferetsplejen er imidlertid efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., undtaget fra lovens anvendelsesområde, hvilket bl.a. betyder, at notatpligten efter lovens § 6 ikke gælder for sådanne sager.

Kommissionen finder, at der i forhold til sager inden for strafferetsplejen i vidt omfang bør gælde de samme principper om notatpligt, som sager uden for strafferetsplejen, men kommissionen er af hensyn til, at dette spørgsmål i forhold til straffesager, der behandles af anklagemyndigheden og politiet, er reguleret i retsplejeloven, afstået fra at stille forslag om en regulering af dette spørgsmål.

Kommissionen har dog under hensyn til, at sager inden for strafferetsplejen i kommissionens lovudkast ikke som sådan er undtaget fra lovens anvendelsesområde – idet de undtagne sagstyper ikke længere er indeholdt i kapitel 1 om lovens anvendelsesområde, men derimod i kapitel 4 om undtagelser fra retten til aktindsigt – fundet grund til i lovudkastets § 13, stk. 3, at fremhæve, at notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, (fortsat) ikke gælder i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

6.3.6. Efter offentlighedslovens § 6, stk. 2, kan justitsministeren for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring mv. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, er bestemmelsen begrundet i, at der ikke findes regler, der mere præcist pålægger en myndighed at opbevare meddelelser, som sendes eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Henset til, dels at bestemmelsen ikke er blevet benyttet til at fastsætte regler af det nævnte indhold, dels at opbevaringen af meddelelser, der sendes eller modtages ved hjælp af edb, følger de almindelige principper og regler om opbevaring af fysiske dokumenter, finder kommissionen, at bestemmelsen bør udgå af offentlighedsloven i forbindelse med lovrevisionen. I den forbindelse henvises til, at meddelelser,

der sendes eller modtages ved hjælp af edb – f.eks. e-mail – skal behandles på samme måde som fysiske dokumenter i forhold til spørgsmålet om aktindsigt, jf. kapitel 11, pkt. 2.3 ovenfor.

6.3.7. Kommissionen finder endvidere, at offentlighedslovens § 6, stk. 3, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end afgørelsessager, bør ophæves i forbindelse med lovrevisionen.

Kommissionens opfattelse har sin baggrund i, at det behov for notatpligt, der må antages at eksistere uden for afgørelsessager, må anses for fuldt ud dækket af den ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning, der er omtalt ovenfor under pkt. 4 og pkt. 5. Omfanget af denne retsgrundsætning må i øvrigt antages at blive afgrænset i takt med, at navnlig ombudsmanden får lejlighed til at tage nærmere stilling til grundsætningens udstrækning.

Hertil kommer, at bestemmelsen i § 6, stk. 3, ikke hidtil er blevet benyttet til at fastsætte regler om notatpligt uden for afgørelsessager.

6.3.8. Kommissionen har i øvrigt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedslovens bestemmelse om notatpligt bør overføres til forvaltningsloven, da bestemmelsen – også efter den foreslåede udbygning i lovudkastet – er afgrænset til at gælde i forhold til afgørelsessager, der også er hovedanvendelsesområdet for forvaltningslovens regler.

Kommissionen finder ikke tilstrækkelig anledning hertil, navnlig fordi en overførsel af bestemmelsen til forvaltningsloven – uden samtidig at have en tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven – vil kunne få en indskrænkende indflydelse på den praksis, der er knyttet til den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning, idet den lovpligtige notatpligt efter en overførsel til forvaltningsloven vil være snævert bundet op på afgørelsessager. En overførsel af bestemmelsen om notatpligt til forvaltningsloven vil i øvrigt ikke være i overensstemmelse med hovedsynspunkterne bag notatpligten.

KAPITEL 14

Hensyn bag lovens undtagelsesbestemmelser og formuleringen af bestemmelserne

1. Indledning

En almindelig offentlighedsordning bygger på et principielt udgangspunkt om åbenhed i forvaltningen (offentlighedsprincippet). Det principielle udgangspunkt er udtrykt i Offentlighedskommissionens forslag til en formålsbestemmelse, jf. lovudkastets § 1 og kapitel 8 ovenfor.

Offentlighedsprincippet kan ikke gennemføres, uden at der gælder undtagelser fra den åbenhed i forvaltningen, som princippet indebærer. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke beskyttelsesinteresser der skal tillægges en sådan betydning, at der i offentlighedsloven fastsættes undtagelsesbestemmelser, som beskytter de pågældende beskyttelsesinteresser.

I tilknytning hertil kan der rejses det mere teoretiske og lovtekniske spørgsmål om, hvordan offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser nærmere skal udformes. Spørgsmålet er, om undtagelsesbestemmelserne skal indeholde en detaljeret og udtømmende angivelse af, hvilke dokumenter mv. der kan undtages, eller om undtagelsesbestemmelserne skal bygge på mere generelle angivelser af de beskyttelsesinteresser, der i det enkelte tilfælde kan begrunde et afslag på aktindsigt.

På denne baggrund redegøres i det følgende for, hvilke beskyttelsesinteresser der kan tillægges en sådan betydning, at offentlighedsprincippet kan fraviges (pkt. 2 og pkt. 3.1). Endvidere har kommissionen behandlet spørgsmålet om, hvorledes undtagelsesbestemmelserne skal udformes og affattes (pkt. 3.2).

2. Beskyttelsesinteresser

2.1. Beskyttelsesinteresser bag de gældende undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven

Det er fastsat i den gældende offentlighedslov, at retten til aktindsigt ikke omfatter visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, jf. nærmere herom kapitel 15-17. I det følgende gives med udgangspunkt i denne opdeling en oversigt over de beskyttelsesinteresser, der ligger bag offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Der henvises i den forbindelse også til kapitel 15-17, hvor der i tilknytning til gennemgangen af de enkelte undtagelsesbestemmelser er givet en mere fyldig redegørelse for hensynene bag og den nærmere baggrund for bestemmelserne.

2.1.1. Sager undtaget fra aktindsigt

Efter offentlighedslovens § 2 er visse nærmere angivne sagstyper undtaget fra retten til aktindsigt. Det gælder sager inden for strafferetsplejen (§ 2, stk. 1, 1. pkt.), sager om førelse af en ministerkalender (§ 2, stk. 1, 2. pkt.), sager om lovgivning (§ 2, stk. 1, 3. pkt.), sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste (§ 2, stk. 2, 1. pkt.) og konkrete personalesager, herunder sager om afskedigelse mv. (§ 2, stk. 2, 2. pkt.).

Om de hensyn, der ligger bag undtagelsen af de nævnte sagstyper fra retten til aktindsigt, kan oplyses følgende:

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende sager inden for strafferetsplejen er begrundet i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) samt hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen).

Formålet med at undtage sager om førelse af en ministerkalender fra aktindsigt er at sikre ministerkalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab samt at beskytte ministerens privatsfære.

Formålet med at undtage lovgivningssager fra retten til aktindsigt er at beskytte den interne og politiske beslutningsproces ved at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med andre, herunder selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed.

Formålet med at undtage ansættelses- og forfremmelsessager er navnlig at sikre, at det offentlige i videst muligt omfang kan tiltrække kvalificerede ansøgere, da offentlighed i sådanne sager ville kunne afholde ansøgere fra at søge en stilling.

Hensynet bag undtagelsen af konkrete personalesager fra retten til aktindsigt er navnlig at beskytte ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger.

2.1.2. Dokumenter undtaget fra aktindsigt

I det omfang en sag ikke kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor, kan visse dokumenttyper undtages. Adgangen til at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt er fastsat i lovens §§ 7 og 10.

Efter undtagelsesbestemmelsen i lovens § 7 kan interne arbejdsdokumenter undtages fra retten til aktindsigt, mens undtagelsesbestemmelsen i § 10 omfatter statsrådsprotokoller og referater af møder mellem ministre (§ 10, nr. 1), brevveksling mellem ministerier om lovgivning (§ 10, nr. 2), dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed (§ 10, nr. 3), myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres (§ 10, nr. 4) og materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (§ 10, nr. 5).

Om det hensyn, der ligger bag undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt, kan oplyses følgende:

Formålet med at undtage interne arbejdsdokumenter er at beskytte de forskellige stadier af den interne beslutningsproces mod offentliggørelse, samt at give de offentligt ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at skulle arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser.

Om de hensyn, der ligger bag undtagelsen af de dokumenter, der er nævnt i § 10, fra retten til aktindsigt, kan oplyses følgende:

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende ministermødereferater mv. tilsigter at beskytte den del af den interne politiske beslutningsproces, hvor denne interesse i særlig grad gør sig gældende.

Formålet med at undtage brevveksling mellem ministerier om lovgivning er at beskytte det internt prægede samarbejde og den interne politiske beslutningsproces.

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende dokumenter, der udveksles mellem myndigheder som led i udførelse af sekretariatsopgaver, tilgodeser behovet for at sikre fortrolighed vedrørende "den interne" beslutningsproces, således at visse interne arbejdsdokumenter, der afgives fra en myndighed til en anden myndighed, efter omstændighederne fortsat kan undtages fra retten til aktindsigt.

Formålet med at undtage brevveksling med sagkyndige til brug i retssager er at sikre, at offentlige myndigheder – på samme måde som en eventuel modpart i en retssag – kan modtage fortrolig rådgivning fra navnlig juridisk sagkyndige.

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik og videnskabelige undersøgelser, er navnlig begrundet i hensynet til, at offentlige videnskabelige forskningsinstitutioner kan drive forskningsmæssig virksomhed på lige fod med private videnskabelige institutioner.

2.1.3. Oplysninger undtaget fra aktindsigt

Efter offentlighedslovens §§ 12 og 13 kan visse oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt, undtages fra retten til aktindsigt. Det gælder således oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (§ 12, stk. 1, nr. 1), samt oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder, drifts- eller forretningsforhold eller lignende, der er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningen angår (§ 12, stk. 1, nr. 2).

Endvidere kan visse oplysninger undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser (§ 13). Det gælder oplysninger, der undtages af hensyn til statens sikkerhed (§ 13, stk. 1, nr. 1), af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 2), af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser mv. (§ 13, stk. 1, nr. 3), af hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol- og planlægningsvirksomhed

(§ 13, stk. 1, nr. 4), af hensyn til det offentliges økonomiske interesser (§ 13, stk. 1, nr. 5), eller hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til andre private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 13, stk. 1, nr. 6).

Om de hensyn, der ligger bag undtagelsen fra retten til aktindsigt i oplysninger, som er nævnt i § 12, kan oplyses følgende:

Undtagelsen af oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold fra retten til aktindsigt har til hensigt at beskytte privatlivets fred.

Hensynet bag undtagelsesbestemmelsen vedrørende drifts- og forretningsforhold mv. er at beskytte erhvervsmæssige interesser af økonomisk karakter.

For så vidt angår de oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter § 13, kan det oplyses, at de nærmere hensyn er angivet i det enkelte led i bestemmelsen (nr. 1-5), bortset fra § 13, stk. 1, nr. 6, hvor det mere generelt anføres, at private og offentlige interesser kan begrunde en undtagelse, hvis hemmeligholdelse af oplysningerne efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Formålet med den sidstnævnte bestemmelse – som er tiltænkt et snævert anvendelsesområde – er navnlig at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser er utilstrækkelige.

3. Kommissionens overvejelser

3.1. Beskyttelsesinteresser bag offentlighedsloven

3.1.1. Offentlige og private beskyttelsesinteresser

De beskyttelsesinteresser, som de gældende bestemmelser i offentlighedsloven tilsigter at beskytte, er gennemgået ovenfor under pkt. 2, og disse interesser kan efter kommissionens opfattelse ud fra en generel betragtning opdeles i offentlige interesser og private interesser.

De beskyttelsesinteresser, der kan betragtes som offentlige, er – i grove træk – hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, hensynet til efterforskning mv. af lovovertrædelser, hensynet til det offentliges økonomiske interesser, hensynet til det offentliges forskningsmæssige interesser, hensynet til statens sikkerhed og statens udenrigspolitiske interesser, hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed, hensynet til at føre retssager på lige fod med private modparter, hensynet til at ansætte de bedst kvalificerede personer og hensynet til de offentligt ansatte.

De beskyttelsesinteresser, der kan karakteriseres som private, er hensynet til privatlivets fred og hensynet til at beskytte erhvervsmæssige interesser af økonomisk karakter.

Det bemærkes, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser ikke nødvendigvis er afgrænset således, at de enten tilsigter at beskytte offentlige eller private interesser. Der er således også bestemmelser, der tilsigter at beskytte begge de nævnte interesser. Det gælder f.eks. undtagelsesbestemmelsen vedrørende straffesager, der er begrundet i såvel hensynet til efterforskning (offentlig interesse) som hensynet til den person, som straffesagen angår (private interesser).

3.1.2. Kvalificerede beskyttelsesinteresser

3.1.2.1. Det er kommissionens opfattelse, at det principielle udgangspunkt om åbenhed i forvaltningen, der følger af offentlighedsprincippet, og de formål et sådant princip søger at varetage (kapitel 8 ovenfor), indebærer, at der alene bør fastsættes undtagelser fra princippet, hvis der foreligger tilstrækkeligt tungtve-

jende og kvalificerede beskyttelsesinteresser. En fravigelse af offentlighedsprincippet forudsætter således, at der foreligger grundlæggende offentlige interesser eller vægtige private interesser.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at de beskyttelsesinteresser, der er nævnt under pkt. 3.1.1, er af en sådan kvalificeret karakter, at de begrunder en fravigelse af offentlighedsprincippet, og der er således ikke grundlag for på det mere principielle plan at foretage en indskrænkning af disse beskyttelsesinteresser.

> De nævnte beskyttelsesinteresser er i meget vidt omfang også tilgodeset i såvel den svenske offentlighedsordning (kapitel 6, pkt. 2.3) som den norske ordning (kapitel 6, pkt. 3.3), ligesom beskyttelsesinteresserne er angivet i Europarådets rekommandation om aktindsigt (kapitel 7, pkt. 3.3).

3.1.2.2. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at udover de beskyttelsesinteresser, der er nævnt under pkt. 3.1.1, kan også hensynet til den offentlige forvaltnings ressourcer begrunde, at der indsættes bestemmelser i offentlighedsloven, som medfører afslag på aktindsigt. Baggrunden herfor er, at behandlingen af aktindsigtsansøgninger vil kunne lægge beslag på den offentlige forvaltnings i sagens natur begrænsede ressourcer, således at behandlingen af andre (vigtige) sager bliver udsat.

Hensynet til den offentlige forvaltnings ressourcer er i øvrigt også anerkendt i den gældende offentlighedslov, idet hensynet ligger bag bl.a. bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, der indebærer, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i den offentlige forvaltnings journaler mv., jf. kapitel 12, pkt. 7.2 ovenfor. Det nævnte hensyn er i øvrigt også kommet til udtryk i ombudsmandens praksis. Der kan således henvises til FOB 1991, side 116, hvor ombudsmanden i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed skulle meddele delvis aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, bl.a. anførte, at der ” [i] det foreliggende tilfælde er [...] tale om et sådant misforhold mellem på den ene side de meget betydelige ressourcer, der måtte afsættes til at gennemgå det samlede dokumentmateriale, og på den anden side det mulige udbytte heraf for den aktindsigtssøgende, at jeg ikke finder at have grundlag for under henvisning til § 13, stk. 2, at henstille til myndighederne at foretage en sådan gennemgang. ”

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at hensynet til den offentlige forvaltnings ressourcer som udgangspunkt ikke er så tungtvejende som de hensyn, der er nævnt ovenfor pkt. 3.1.1. Hensynet bør derfor alene begrunde et afslag på aktindsigt, hvis der på den ene side er tale om, at behandlingen af en aktindsigtsbegæring vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og på den anden side, at der ikke foreligger en særlig interesse i aktindsigten. Det anførte indebærer, at der i praksis kun sjældent med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug kan meddeles massemedier omfattet af medieansvarsloven eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut afslag på aktindsigt, da de pågældende i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til det offentliges ressourceforbrug er en mere ekstraordinær undtagelse, der ikke er lovfæstet i f.eks. Norge og Sverige. Under alle omstændigheder bør et afslag med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, der er omfattende, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende, jf. også kapitel 12, pkt. 8.5.2.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at det må forventes – og i hvert fald tilstræbes – at en målrettet tilpasning af teknologiske muligheder gradvist isoleret set i flere henseender vil reducere det offentliges ressourceforbrug. Også det offentliges ressourceforbrug i forbindelse med sammenstillingen af oplysninger efter lovudkastets § 11 samt udarbejdelse af en databeskrivelse efter lovudkastets § 12, stk. 3, må alt andet lige antages at blive reduceret i takt med den teknologiske udvikling. Myndighederne, herunder klage- og tilsynsmyndighederne, må efter kommissionens opfattelse være opmærksomme på, at der forventes denne dynamik i tilpasningen af de teknologiske muligheder.

Ved udtrykket "massemedier omfattet af medieansvarsloven" sigtes der – ligesom bestemmelserne i retsplejelovens § 41 f, stk. 1, jf. § 41, stk. 3, om massemediers særlige adgang til aktindsigt i bl.a. anklageskrifter og retsmødebegæringer – til den personkreds, der er omfattet af vidnefritagelsesreglerne i retsplejelovens § 172, stk. 1, 2 og 4. Den personkreds, der således vil have den omhandlede særlige interesse i aktindsigt – og hvor der derfor normalt ikke vil kunne meddeles afslag på aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil være redaktører og redaktionelle medarbejdere ved skrifter omfattet af § 1, nr. 1, i medieansvarsloven, ved radio- og fjernsynsforetagender omfattet af § 1, nr. 2, i medieansvarsloven, og ved massemedier omfattet af § 1, nr. 3, i medieansvarsloven. Udtrykket "redaktører og redaktionelle medarbejdere" omfatter først og fremmest de fastansatte redaktionelle medarbejdere, jf. betænkning nr. 1205/1990 om medieansvar side 278.

Om freelancejournalister bemærkes, at de også kan anses for omfattet af den nævnte personkreds, hvis de i det enkelte tilfælde kan dokumentere, at arbejdet udføres for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet, jf. herved betænkning nr. 1330/1997 vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen side 54 f.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke kan stilles samme, forholdsvis vidtgående krav til den offentlige forvaltnings ressourceforbrug uden for de tilfælde, hvor der er tale om aktindsigt i traditionel forstand. Uden for disse tilfælde kan det offentliges ressourceforbrug i videre udstrækning begrunde, at retten til aktindsigt ikke udvides. Det anførte kan være relevant i forbindelse med overvejelser om i offentlighedsloven at indføre en ret for offentligheden til at kræve, at den offentlige forvaltning foretager en sammenstilling af oplysninger eller udarbejder en databeskrivelse, jf. nærmere herom kapitel 11, pkt. 4.3 og pkt. 4.4, samt lovudkastets §§ 11-12.

3.2. Udformningen og affattelsen af undtagelsesbestemmelserne mv.

3.2.1. Lovtekniske synspunkter

I forbindelse med vurderingen af, hvilke beskyttelsesinteresser der kan begrunde begrænsninger i offentlighedsprincippet, kan der være grund til også at behandle det mere teoretiske, lovtekniske spørgsmål om, hvorledes undtagelsesbestemmelserne skal udformes. Undtagelsesbestemmelserne kan således tænkes udformet efter ét af to principper, der kan betegnes som henholdsvis "standardprincippet" og "opregningsprincippet".

Efter "standardprincippet" udformes undtagelsesbestemmelserne ved, at det blot generelt angives, hvilke hensyn der kan berettige et afslag på aktindsigt, og det overlades således til den offentlige forvaltning – på grundlag af et skøn – at udfylde "standarden" i det konkrete tilfælde. Dette kan f.eks. bestå i, at det i bestemmelsen angives, at et dokument kan undtages fra aktindsigt af hensyn til den interne og politiske beslutningsproces. En offentlighedslov, der udelukkende bygger på "standardprincippet", vil således indeholde et forholdsvis begrænset antal undtagelsesbestemmelser, der vil være affattet i en generel form.

Efter "opregningsprincippet" udformes undtagelsesbestemmelserne ved, at det udtrykkeligt og detaljeret angives, hvilke dokumenter, oplysninger og sagsområder, der skal være undtaget fra aktindsigten. En lov, der udelukkende bygger på dette princip, vil indeholde et omfattende katalog af undtagelser.

Spørgsmålet om, hvilket princip undtagelserne til offentlighedsprincippet skulle fastlægges efter, blev også behandlet af Offentlighedsudvalget. Udvalget fremhævede i den forbindelse indledningsvis, at der ikke var tale om et enten-eller, men at der i praksis formentlig altid ville være tale om at bygge på elementer fra begge principper, jf. betænkning 857/1978, side 169 ff.

I forlængelse heraf pegede udvalget på følgende grunde til at udforme undtagelsesbestemmelserne efter et opregningsprincip, jf. a.st., side 170 f. ; at det vil være lovgivningsmagten og ikke forvaltningsmyndighederne, der vil skulle tage stilling til offentlighedsprincippets rækkevidde, at en ordning, der bygger på et opregningsprincip, vil være lettere at administrere, da forvaltningsmyndighederne ikke løbende vil skulle tage stilling til komplicerede skønsspørgsmål, at en præcis angivelse af, hvilke dokumenter der er undtaget, vil indebære en hurtigere afgørelse af aktindsigtsbegæringen, og at offentligheden på forhånd vil have kendskab til, hvilke dokumenter der er undtaget fra aktindsigt.

Heroverfor pegede udvalget imidlertid bl.a. på følgende grunde til ikke udelukkende at basere undtagelsesbestemmelserne på et opregningssprincip, jf. a.st., side 171; at der på grund af vanskeligheden ved at forudse alle tilfælde, hvor dokumenter bør være undtaget fra aktindsigt, er en tendens til at udstrække kataloget af undtagelser for vidt, at der kan forekomme tilfælde, hvor dokumenter burde være undtaget, men ikke er omfattet af den udtømmende opregning af undtagelser, at der vil være behov for løbende at justere undtagelserne på grund af ændrede forhold og uforudsete situationer, og at en udførlig opregning af undtagelser let vil få et uoverskueligt præg, der gør det vanskeligt for såvel offentligheden som myndighederne at anvende systemet.

I overensstemmelse med udvalgets betragtninger bygger den gældende offentlighedslov på en kombination af "opregningsprincippet" og "standardprincippet", idet loven på den ene side udtrykkeligt og udtømmende angiver, hvilke sagsområder og dokumenttyper, der kan undtages fra adgangen til aktindsigt, og på den anden side indeholder standardprægede undtagelsesbestemmelser, som angiver, hvilke hensyn der kan berettige en undtagelse fra adgangen til aktindsigt.

Offentlighedskommissionen kan tilslutte sig Offentlighedsudvalgets betragtninger og kommissionen finder i lighed med udvalget, jf. a.st., side 176 f., at det ikke er hensigtsmæssigt at fastlægge en opregningspræget fastlæggelse af undtagelsesadgangen efter svensk mønster eller i øvrigt at ændre den systematik, som den gældende offentlighedslov bygger på.

3.2.2. Præcisionskravet

Offentlighedskommissionen finder, at de hensyn, der er anført ovenfor under pkt. 3.2.1 til støtte for at bygge undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven på et opregningsprincip, taler for, at undtagelsesbestemmelserne bør formuleres så præcist som muligt, herunder således, at de ikke dækker et videre anvendelsesområde, end beskyttelsesinteressen bag den enkelte bestemmelse tilsiger.

Dette "præcisionskrav" indebærer efter kommissionens opfattelse ikke, at undtagelsesbestemmelserne ikke kan overlade den offentlige forvaltning et skøn, der skal udfyldes i det konkrete tilfælde. Det væsentlige vil i sådanne tilfælde være, at der i undtagelsesbestemmelsens ordlyd eller de tilhørende bemærkninger er en nærmere normering af, hvorledes skønnet skal udøves.

Kommissionen finder dog, at præcisionskravet fører til, at det afklares, hvilke beskyttelsesinteresser der hidtil er søgt varetaget ved anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, med henblik på at tage stilling til, om der har "dannet" sig beskyttelsesinteresser på en sådan måde, at de kan udskilles til nye udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i § 13, jf. herom kapitel 17, pkt. 4.2.6.2, nedenfor.

Kommissionen finder i øvrigt, at det nævnte krav til præcision – navnlig af mere overordnede retssikkerhedsmæssige hensyn, herunder offentlighedens mulighed for at forudsige retstilstanden – også er væsentligt ved udarbejdelsen af andre bestemmelser i offentlighedsloven end undtagelsesbestemmelserne.

KAPITEL 15

Sager undtaget fra aktindsigt

1. Indledning

Offentlighedsloven fastslår, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling. Det fremgår dog af offentlighedsloven, at loven ikke gælder for visse sagstyper og dokumenter, ligesom retten til aktindsigt, for så vidt angår oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt, kan begrænses af hensyn til nogle nærmere angivne offentlige eller private interesser.

I dette kapitel behandles de bestemmelser i offentlighedsloven, som undtager sager fra retten til aktindsigt. Bestemmelserne herom er fastsat i offentlighedslovens § 2, der vedrører lovens almindelige anvendelsesområde.

Det er i § 2 bestemt, at offentlighedsloven ikke gælder sager inden for strafferetsplejen, sager om førelse af en ministerkalender, sager om lovgivning, indtil lovforslaget er fremsat, og sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste samt – i et vist omfang – andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige (konkrete personalesager).

2. Sager inden for strafferetsplejen

2.1. Baggrund og formål

I offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., er det fastsat, at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen. Bestemmelsen svarer til 1970-lovens § 6, stk. 1, samt det udkast til § 10, stk. 5, der var indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 325/1963, side 60.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at undtagelsesbestemmelsen vedrørende sager inden for strafferetsplejen er begrundet i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) samt hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen), jf. navnlig betænkning nr. 325/1963, side 62 f, og betænkning nr. 857/1978, side 105 f.

2.2. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde

Med begrebet "sager inden for strafferetsplejen" forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 592.

I overensstemmelse med disse udtalelser i forarbejderne er det i administrativ praksis lagt til grund, at udtrykket "sager inden for strafferetsplejen" skal fortolkes vidt. Som følge heraf er retsplejelovens angivelse af strafferetsplejens område ikke anset for afgørende for rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 400.

Der kan nævnes følgende eksempler på sager, der falder inden for henholdsvis uden for anvendelsesområdet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 1, 1. pkt.:

Sager vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, herunder afgørelsen af tiltalespørgsmålet, er omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Også sager om mulige strafbare handlinger, der efterforskes af andre myndigheder end politiet, omfattes af bestemmelsen. Det gælder f.eks. tilsynsmyndigheder, der som led i tilsynet overgiver sager til politiet til strafferetlig efterforskning, eller myndigheder, der gennemfører havariundersøgelser og som i forbindelse med en sådan undersøgelse overgiver sagen til politiet med henblik på strafferetlig efterforskning. Rapporter, undersøgelser mv., der således er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed, er undtaget fra aktindsigt både hos politiet og hos den udarbejdende myndighed, fra det tidspunkt, hvor anmeldelse indgives eller politiet af egen drift påbegynder efterforskning.

> En sag, der efterforskes af en anden forvaltningsmyndighed end politiet, vil således som udgangspunkt først være at betragte som en sag inden for strafferetsplejen fra det tidspunkt, sagen er overgivet til politiet. Dette gælder, selv om sagen forud for overgivelse til politiet er blevet behandlet af den anden forvaltningsmyndighed med henblik på stillingtagen til netop dette spørgsmål.
>
> Hvis offentlig påtale kun kan iværksættes på begæring af den pågældende myndighed, må den del af myndighedens sag, der vedrører dette spørgsmål, dog antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen også forud for det tidspunkt, hvor sagen overgives til politiet. Det samme gælder i sager, hvor forvaltningsmyndigheden selv kan rejse offentlig påtale, og faktisk tager skridt hertil.

I tilfælde, hvor politi eller anklagemyndighed indhenter en udtalelse hos en anden myndighed til brug for straffesagens behandling, antages høringssagen ligeledes at være undtaget fra aktindsigt hos begge myndigheder.

Straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed, er som nævnt også undtaget aktindsigt. Undtagelsen omfatter navnlig sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforelæg. Der er således tale om forvaltningsmyndigheder (f.eks. skatteväesenet), der afslutter straffesagen med en bøde, og en overgivelse af sagen til politiet er derfor i sådanne tilfælde ikke afgørende for, om der er tale om en straffesag.

> Det skal bemærkes, at sagen i de nævnte tilfælde kan starte som en "almindelig" sag omfattet af offentlighedslovens almindelige bestemmelser om aktindsigt, men skifte karakter til en "sag inden for strafferetsplejen" på det tidspunkt, hvor forvaltningsmyndigheden påbegynder en vurdering af, om der er grundlag for strafferetlig forfølgning.

Hvis en sag rejses med henblik på, at en forvaltningsmyndighed – der har hjemmel til administrativt at udstede bødeforelæg – kan konstatere, om der er grundlag for strafferetlig forfølgning, er den pågældende sag omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Dette gælder uanset om sagen afsluttes, uden at der er gjort strafferetlige sanktioner gældende over for den pågældende, jf. Justitsministeriets sag L. A. 1969-54002-1 og L. A. 1971-54003-25, der er omtalt i Vogter, side 78.

> Foruden de nævnte tilfælde er bl.a. følgende sagstyper omfattet af bestemmelsen, jf. i det hele Vogter, s. 74 ff. : Sager, hvor politiet meddeler tilhold efter straffelovens § 265 i forbindelse med fredskrænkelse (jf. U1978. 915 H); sager, hvor politiet nedlægger forbud, f.eks. såkaldt restaurationsforbud; sager om opløsning af foreninger, da de behandles efter strafferetsplejens regler; sager i forbindelse med fuldbyrdelse af straffedomme, herunder sager om prøveløsladelse, udsættelse af strafafsoning, udgangstilladelse, ikendelse af disciplinærstraffe mv. (sager om klage over de indsattes almindelige forhold under strafafsoningen, f.eks. klager over forplejning, er ikke omfattet); sager om udlevering af lovovertrædere fra Danmark til strafforfølgning i udlandet er omfattet af undtagelsesbestemmelsen; sager, hvor der på baggrund af en udenlandsk retsanmodning, f.eks. efter Den Europæiske Konvention om gensidig retshjælp i straffesager, foretages efterforskning her i landet; sager om anvendelse af disciplinærmidler inden for forsvaret og civilforsvaret; samt sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, som behandles administrativt i henhold til retsplejelovens regler herom.
>
> Uden for bestemmelsen falder derimod sager om disciplinærforfølgning mod tjenestemænd, sager vedrørende generelle kriminalpolitiske overvejelser samt undersøgelser af bestemte begivenhedsforløb, f.eks. Nørrebroundersøgelsen, og sager om fastsættelse af generelle regler for efterforskning, der udarbejdes af bl.a. rigsadvokaten.

Spørgsmålet om aktindsigt i politiets og anklagemyndighedens straffesager er i øvrigt reguleret i retsplejeloven, der i kapitel 3 a (§§ 41-41 g) indeholder regler om offentlighedens adgang til aktindsigt i domme og kendelser mv. i bl.a. straffesager, jf. nærmere herom kapitel 5, pkt. 7.2, samt Jens Røn, Aktindsigt i retsplejen (2005), side 21 ff. og side 121 ff.

2.3. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen

Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., vedrører en bestemt sagstype (sager inden for strafferetsplejen), hvorimod indholdet af dokumenterne der indgår i sagen ikke i sig selv er af betydning for spørgsmålet om udelukkelse af adgangen til aktindsigt. Dette indebærer i første række, at i det omfang en sag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk.1, 1. pkt., er samtlige sagens dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der på sagen er dokumenter, som, hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Det bemærkes, at rapporter, undersøgelser mv., der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed, vil være undtaget fra aktindsigt i straffesagen både hos politiet og hos den udarbejdende myndighed, fra det tidspunkt, hvor anmeldelse indgives, eller politiet af egen drift påbegynder efterforskning.

Det anførte – hvorefter undtagelsesbestemmelsen vedrører en bestemt sagstype – indebærer i anden række, at dokumenterne kun er undtaget, såfremt de er indgået og udelukkende benyttes i en sag inden for strafferetsplejen. Hvis en straffesags dokumenter udlånes til brug for en sag uden for strafferetsplejen – f.eks. hvis politiet udlåner en straffesags dokumenter til en myndighed, der anvender dokumenterne til behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen – vil en begæring om aktindsigt i denne sag således ikke kunne afslås med hjemmel i § 2, stk. 1, 1. pkt. Dette skyldes, at der ikke hos den myndighed, der har lånt politiets dokumenter, vil være tale om aktindsigt i en sag inden for strafferetsplejen, hvilket er en forudsætning for at anvende undtagelsesbestemmelsen.

Det samme gælder i øvrigt, hvis en forvaltningsmyndighed efter at have sendt en sag til politiet – med den konsekvens, at sagen hos den pågældende myndighed betragtes som en sag inden for strafferetsplejen, jf. pkt. 2.2 ovenfor – selv anvender dokumenterne fra (straffe)sagen i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en fortsat tilsynssag.

Hvis en myndighed har fremsendt en sag til politiet til videre foranstaltning, vil eventuelle kopier af de fremsendte akter, der fortsat beror hos den pågældende myndighed, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Akter, som myndigheden har skønnet uden betydning for straffesagen og derfor ikke har fremsendt til politiet, er derimod ikke omfattet af bestemmelsen, idet disse dokumenter ikke indgår i en sag inden for strafferetsplejen.

Adgangen til aktindsigt i de nævnte dokumenter vil eventuelt kunne begrænses under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

3. Sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning

3.1. Gældende ret

I det omfang en kalender indgår i det daglige arbejde hos en forvaltningsmyndighed – f.eks. som et redskab til mødeplanlægning mv. – vil kalenderen være omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, da der vil være tale om et dokument, der er oprettet af myndigheden "som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed", jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Derimod vil offentligt ansattes egne personlige kalendere, som de pågældende alene selv har adgang til, og som alene føres til eget brug, ikke være omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder, hvad enten kalenderen føres manuelt eller elektronisk.

Er der tale om, at den pågældende kalender føres som led i administrativ sagsbehandling, vil kalenderen som et internt dokument være undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Det følger dog af offentlighedslovens § 11, at oplysninger om "faktiske omstændigheder" i bl.a. interne dokumenter, der er af "væsentlig betydning for sagsforholdet", skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler (sådanne oplysninger er ekstraheringspligtige).

Selvom en oplysning er ekstraheringspligtig, kan en konkret vurdering føre til, at oplysningen alligevel kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12 eller § 13, hvilket følger af, at de pågældende oplysninger efter § 11 skal meddeles i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. En ekstraheringspligtig oplysning kan således f.eks. undtages, hvis oplysningen angår den pågældendes private forhold (§ 12, stk. 1, nr. 1). Der vil endvidere – i helt særlige tilfælde – være mulighed for at undtage oplysninger fra en kalender af hensyn til den interne eller politiske beslutningsproces (§ 13, stk. 1, nr. 6).

3.2. Ombudsmandens praksis

Folketingets Ombudsmand har i to sager taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i en ministerkalender, men det må antages, at de overvejelser, ombudsmanden har gjort i disse sager, i meget vidt omfang også vil gælde i forhold spørgsmålet om aktindsigt i andre kalendere, der føres i den offentlige forvaltning. Der kan således for det første henvises til FOB 2003, side 125, hvor ombudsmanden har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i finansministerens kalender, og for det andet til en utrykt udtalelse af 4. marts 2009 (j.nr. 2008-2194-301), hvor ombudsmanden har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i økonomi- og erhvervsministerens kalender.

Folketingets Ombudsmand har i de to sager berørt de spørgsmål, der er nævnt ovenfor under pkt. 3.1, i forhold til ministerkalendere.

I FOB 2003, side 125, gav ombudsmanden udtryk for følgende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt finansministerens kalender var oprettet som led i administrativ sagsbehandling (§ 4, stk. 1, 1. pkt.):

> "Jeg har forstået det således at ministerens kalender føres af ministersekretærerne, fordeles til ledelsessekretariatet og indgår i det daglige arbejde i Finansministeriet. Kalenderen er derfor oprettet som led i administrativ sagsbehandling i ministeriet. "

Med hensyn til spørgsmålet om afgrænsningen af sagsforholdet anfører Folketingets Ombudsmand følgende i udtalelsen af 4. marts 2009:

> "Det er ministeriets opfattelse af sagsforholdet i forbindelse med førelsen af ministerens kalender kun "er det at føre Bendt Bendtsens kalender i forhold til aktiviteter, der vedrører hans funktion som øverste forvaltningschef og regeringsmedlem". Så vidt jeg forstår, er det ministeriets opfattelse at kalenderoplysninger som kun vedrører Bendt Bendtsens private aktiviteter eller hans aktiviteter som partiformand, ikke er en del af sagsforholdet.
>
> Efter min opfattelse ville det stride mod offentlighedslovens udgangspunkt og formål, hvis Økonomi- og Erhvervsministeriet ved en så snæver fortolkning af begrebet sagsforholdet generelt kunne udeholde en stor del af kalenderens oplysninger fra lovens almindelige regler.
>
> Efter min mening er alle de oplysninger som ministeriet rent faktisk har tilført kalenderen, en del af sagsforholdet; det vil sige ministeriets førelse af ministerens kalender.
>
> Ved denne vurdering har jeg endvidere lagt vægt på at du har søgt aktindsigt i hele kalenderen, og at kalenderen efter min opfattelse udgør en samlet systematisk oversigt over oplysninger som er oprettet, ajourført og anvendt af ministeriet. Ministeriet har efter det oplyste benyttet oplysningerne i kalenderen til at administrere ministerens tid og i den forbindelse ministeriets ressourcer.
>
> I den forbindelse bemærker jeg at en ministers kalender i almindelighed har til formål at skabe klarhed med hensyn til (et stort antal) faktiske omstændigheder.
> […]

> På den baggrund er det min opfattelse at Økonomi- og Erhvervsministeriet burde have anset alle kalenderens faktuelle oplysninger, herunder oplysninger om Bendt Bendtsens private aktiviteter eller hans aktiviteter som partiformand, for at være dele af sagsforholdet og dermed omfattet af ekstraheringspligten.
> […]"

I FOB 2003, side 125 lagde ombudsmanden til grund, at ministerkalenderen var et internt dokument omfattet af § 7, nr. 1. Herom anføres følgende:

> "Ved min vurdering af sagen må jeg lægge til grund at det kun er personer ansat i Finansministeriets departement der har adgang til kalenderen.
>
> Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Finansministeriet fandt at kalenderen er et internt arbejdsdokument og således som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 1. "

For så vidt angår spørgsmålet om ekstraheringspligten efter § 11 anføres følgende i FOB 2003, side 125:

> "Som nævnt indeholder kalenderen først og fremmest oplysninger om ministerens planlagte møder, rejser og aftaler. Disse oplysninger – som Finansministeriet betegner som praktiske oplysninger – er efter min opfattelse oplysninger om faktiske omstændigheder.
>
> Det forhold at oplysningerne i en kalender ikke altid ajourføres og således kan vise sig at være upålidelige, ændrer heller ikke ved oplysningens karakter. Er der behov herfor, må Finansministeriet ved udleveringen af oplysningerne gøre modtageren bekendt med at kalenderen ikke ajourføres, og at de noterede aktiviteter m.v. ikke nødvendigvis har fundet sted.
>
> For så vidt angår sagsforholdet, har jeg forstået Finansministeriet således at det er ministeriets opfattelse at sagsforholdet i den konkrete sag er at føre ministerens kalender som et fremadrettet planlægningsredskab, og at oplysningerne i kalenderen mister deres betydning når tidspunktet for den pågældende notering er passeret.
>
> Jeg er enig i at der kan være forskel på en oplysnings væsentlighed afhængig af tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt. Det er imidlertid min opfattelse at dette synspunkt ikke er relevant i forhold til nærværende sag, idet jeg må lægge til grund at kalenderen også er egnet til at blive brugt bagudrettet som et hjælpemiddel til at huske og i visse tilfælde at dokumentere at en given aktivitet har fundet sted – for eksempel hvornår en tjenesterejse begyndte og endte, og hvornår et møde blev afholdt mv. 'Sagsforholdet' i den konkrete situation er derfor førelsen af ministerens kalender, både som fremadrettet og som bagudrettet redskab, og jeg er derfor ikke enig med Finansministeriet i at oplysningerne mister deres betydning for sagsforholdet alene med den begrundelse at tidspunktet for den pågældende notering passeres. "

I forhold til spørgsmålet om i medfør af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i § 12, stk. 1, nr. 1 og § 13, stk. 1, nr. 6, at kunne undtage ekstraheringspligtige oplysninger, har ombudsmanden bl.a. udtalt følgende i udtalelsen af 4. marts 2009:

> "Jeg bemærker i den forbindelse at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at anvendelsen af reglen som udgangspunkt forudsætter at oplysningerne kan betegnes som følsomme "d.v.s. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.
>
> Endvidere bemærker jeg, at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde og kun hvor anvendelsen er klart påkrævet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229. "

3.3. Særligt om aktindsigt i ministerkalendere

3.3.1. Indledning

Ved lov nr. 433 af 4. juni 2009, som trådte i kraft den 6. juni 2009, er det i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., fastsat, at offentlighedsloven ikke gælder for sager om førelse af en ministerkalender. Formålet hermed er at sikre, at ministerkalendere undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at lovforslaget (L 212 af 5. maj 2009) blev fremsat som led i en politisk aftale indgået den 30. april 2009 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. I den nævnte aftale anføres følgende:

”Regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre (herefter benævnt aftaleparterne) har indgået aftale om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter.

Aftaleparterne finder, at det er et bærende princip for demokratiet, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver. Denne adgang til at føre kontrol med den offentlige forvaltning, som offentlighedsprincippet giver mulighed for, kan bidrage til at forebygge og forhindre magtmisbrug og anden kritisabel forvaltningsvirksomhed. En sådan indsigt er således egnet til at underbygge og forøge tilliden til forvaltningen.

Aftaleparterne kan konstatere en stigende efterspørgsel efter oplysninger om ministres forbrug af offentlige midler og ministres deltagelse i forskellige arrangementer. Aftaleparterne ønsker at imødekomme denne efterspørgsel og er derfor enige om at indføre en ny ordning med større åbenhed og styrket demokratisk kontrol på dette område.

Aftaleparterne har noteret sig regeringens vejledning om ministres anvendelse af udgifter og brug af ministerbil.

Det er allerede i dag muligt at få indsigt i ministres forbrug af offentlige midler, men dette kræver en aktiv handling fra borgerne. Den ny åbenhedsordning vil indebære, at alle regeringens ministre fremover af egen drift vil offentliggøre oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser og modtagne gaver. Oplysningerne vil i begyndelsen blive offentliggjort på det enkelte ministeriums hjemmeside. Der vil senere blive etableret en central samlet fremstilling af oplysninger. Der er tale om en udvidet informationspligt, der ikke indskrænker den bestående adgang til at få aktindsigt i konkrete bilag for de enkelte udgifter.

Den ny åbenhedsordning vil yderligere indebære, at regeringens ministre fremover offentliggør oplysninger om officielle repræsentative opgaver, som de har deltaget i inden for den seneste måned. Herved får offentligheden mulighed for at følge med i, hvilke officielle repræsentative arrangementer, som regeringens ministre har deltaget i. Der tænkes i den forbindelse f.eks. på koncerter, fodboldkampe, biografpremierer og jagtture. Tilsvarende vil den ny åbenhedsordning omfatte en vis fremadrettet information om regeringens ministres officielle aktiviteter for den kommende måned.

Aftaleparterne er endvidere enige om, at den nuværende ordning med offentliggørelse af ministres økonomiske interesser er hensigtsmæssig og skal fortsætte.

Med den ny åbenhedsordning sikres en ganske omfattende indsigt og dermed kontrol med ministres forbrug af offentlige midler og deltagelse i aktiviteter.

I forlængelse af den ny åbenhedsordning har aftaleparterne overvejet spørgsmålet om indsigt i ministres kalendere. Ministerkalenderen er et nødvendigt praktisk planlægningsredskab for ministeren og ministeriet. Det er af praktiske og styringsmæssige grunde helt afgørende, at der kun føres en samlet kalender for en minister. Ministerkalenderen indeholder derfor både detaljerede oplysninger om ministeraktiviteter og oplysninger om ministerens partimæssige og private aktiviteter, og det er således muligt ved at få indsigt i kalenderen at få et ganske omfattende indblik i ministerens liv.

Aftaleparterne anerkender, at ministerkalenderen primært skal være et effektivt planlægningsredskab for ministeren og ministeriet. Aftaleparterne ønsker samtidig at sikre ministerkalenderens værdi som historisk kildemateriale. Endvidere er aftaleparterne opmærksomme på behovet for beskyttelse af ministres privatsfære.

Aftaleparterne finder, at den ny åbenhedsordning sikrer offentligheden omfattende indsigt i ministerens forbrug af offentlige midler og deltagelse i aktiviteter, og aftaleparterne er derfor enige om at løfte ministerkalenderen ud af den nutidige offentlighedsordning for derved at bevare kalenderen som et planlægningsredskab og samtidig sikre det historiske kildemateriale, som vil være tilgængeligt efter de gældende arkivregler.

Aftaleparterne er enige om, at det ikke er hensigten med forslaget at begrænse offentlighedens indsigt i forvaltningens sager eller i, hvad ministeren foretager sig i kraft af sit ministerhverv. Aftalen berører derfor ikke i øvrigt offentlighedens adgang til aktindsigt i dokumenter, f.eks. i de sager, som er oprettet i forbindelse med konkrete møder eller aktiviteter eller de konkrete udgiftsbilag vedrørende møderne. Aftaleparterne er endvidere enige om, at der er tale om et isoleret initiativ begrænset til ministerkalendere, og at det derfor ikke i øvrigt på nogen måde foregriber offentlighedskommissionens arbejde.

Parterne er enige om, at både ændringen af offentlighedsloven og den ny åbenhedsordning bør være i kraft omkring den 1. juni 2009. ”

Som det fremgår, vil der som følge af åbenhedsordningen løbende på internettet blive offentliggjort bagudrettede oplysninger om ministrenes månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver, ligesom ordningen omfatter en vis fremadrettet information om ministrenes officielle aktiviteter for den kommende måned.

Som det også fremgår, vil åbenhedsordningen – og for den sags skyld den nye bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., der undtager ministerkalendere fra retten til aktindsigt – ikke indebære en begrænsning af den bestående adgang til at få aktindsigt i bl.a. konkrete bilag for de enkelte udgifter.

Det kan i øvrigt oplyses, at Statsministeriet den 3. juni 2009 har udsendt en vejledning om åbenhedsordningen.

Det fremgår også af den politiske aftale, at ministerkalendere skal "løfte[s] […] ud af den nutidige offentlighedsordning".

3.3.2. Begrundelsen for at undtage ministerkalendere fra retten til aktindsigt

I bemærkningerne til lov nr. 433 af 4. juni 2009 anføres bl.a. følgende om de hensyn, der begrunder, at ministerkalendere undtages fra retten til aktindsigt, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 5:

> "5.2. Begæringer om aktindsigt i ministerkalendere skal i ganske vidt omfang imødekommes efter den nugældende offentlighedsordning. Dette omfatter navnlig oplysninger om ministeraktiviteter, men der vil efter Justitsministeriets opfattelse i et begrænset omfang også være ret til aktindsigt i en ministerkalenders oplysninger om partimæssige og private aktiviteter.
>
> Samtidig med, at der i ganske vidt omfang er ret til aktindsigt i oplysningerne i en ministerkalender, er der for ministerierne imidlertid på forhånd knyttet en vis usikkerhed til, hvilke nærmere konkrete oplysninger i ministerkalenderen der på et senere tidspunkt vil være ret til aktindsigt i.
>
> Det kan således være vanskeligt på forhånd at fastslå, om én af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser vil kunne bruges til at undtage konkrete oplysninger fra ministerkalenderen, hvis der efterfølgende måtte blive begæret aktindsigt heri.
> […]
>
> Omfanget af retten til aktindsigt i ministerkalendere samt den beskrevne usikkerhed risikerer at føre til, at ministerkalendere helt generelt ikke længere opfylder deres grundlæggende formål, som er at sikre ministeren og en begrænset kreds af embedsmænd overblik over og konkret viden om ministerens planlagte aktiviteter.
>
> Det har i den forbindelse allerede kunnet konstateres i visse ministerier, at ministerens kalender kun indeholder så overordnede oplysninger om planlagte aktiviteter, at det ikke (længere) ud fra kalenderen er muligt for ministeren mv. at fastslå f.eks., hvad emnet for et konkret møde er, eller hvilke personer der deltager i mødet.
>
> Den nævnte udvikling vil endvidere kunne få en utilsigtet konsekvens for ministerkalenderes værdi som historisk kildemateriale. Med den nuværende elektroniske kalenderføring vil ministerkalendere være let tilgængelige for eftertiden, og kalenderens oplysninger vil kunne være af væsentlig betydning for eftertidens forståelse af nutidens politiske forhold. De mere og mere indholdsløse ministerkalendere vil imidlertid kun få en yderst begrænset værdi som kildemateriale for historikere, der om mange år ønsker at kortlægge nutidens politiske forløb og forhandlinger.
>
> En udvikling som den beskrevne må anses for særdeles uhensigtsmæssig og uholdbar.
>
> 5.3. Hertil kommer, at gældende ret ikke i tilstrækkeligt omfang gør det muligt at beskytte ministres privatsfære, når det gælder aktindsigt i en ministerkalenders oplysninger om ministerens private aktiviteter.
> […]
>
> 5.4. Der kan herudover peges på, at der […] er opstået en vis usikkerhed om, hvad gældende ret fører til med hensyn til aktindsigt i en ministerkalenders oplysninger om ministerens partimæssige eller private aktiviteter. Denne usikkerhed taler også for at lovgive på området.
>
> I den forbindelse skal det også fremhæves, at det […] er Justitsministeriets opfattelse, at en retstilstand, hvorefter alle faktuelle oplysninger i en ministerkalender om private aktiviteter, skulle anses for ekstraheringspligtige og dermed som udgangspunkt skulle udleveres, vil være uholdbar i lyset af ministres berettigede forventninger om, at deres privatsfære er beskyttet. "

3.3.3. Konsekvensen af indførelsen af § 2, stk. 1, 2. pkt.

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 2, stk. 1, 2. pkt., er der anført følgende om betydningen af, at den nævnte bestemmelse indføres i offentlighedsloven:

> "Med den foreslåede nye bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., fastsættes det, at offentlighedsloven ikke gælder for sager om førelse af en ministerkalender.

> Heraf følger, at en ministerkalender som sådan er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil således efter bestemmelsen ikke være adgang til aktindsigt i nogen del af en ministerkalender, hverken for så vidt angår de oplysninger, som vedrører ministeraktiviteter, eller de oplysninger, som vedrører partimæssige eller private aktiviteter.
> […]
>
> Da offentlighedsloven ikke vil gælde i forhold til en ministerkalender, vil det ministerium, som fører kalenderen, ikke have pligt til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Det forudsættes i den forbindelse, at der heller ikke vil gælde en sådan pligt ud fra et eventuelt (ulovbestemt) princip svarende til den nævnte bestemmelse. ”

3.4. Udenlandsk ret

I pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lov nr. 433 af 4. juni 2009 er der anført følgende vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i ministerkalendere i henholdsvis Norge, Sverige og Island:

> ”4.1. En ministerkalender vil også i Norge i praksis være et internt arbejdsdokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter den norske offentlighedslov. Den norske offentlighedslov indeholder endvidere ikke en bestemmelse svarende til § 11 i den danske offentlighedslov, der skaber en pligt til at ekstrahere visse oplysninger fra en ministerkalender.
>
> Der er således ikke ret til aktindsigt i ministerkalendere i Norge.
>
> Der har imidlertid i Norge udviklet sig en praksis, hvorefter de enkelte ministerier af egen drift offentliggør visse oplysninger på deres hjemmesider om, hvilke aktiviteter ministeren har deltaget i og har planlagt.
>
> 4.2. Når det gælder Sverige, er en ministerkalender i praksis ikke anset for en »allmän handling«, og kalenderen er af den grund ikke anset for omfattet af retten til aktindsigt efter den svenske Tryckfrihettsforordning. Det svenske Justitsministerium har endvidere oplyst, at der for nyligt er fremsat begæringer over for en række ministerier om aktindsigt i deres respektive ministerkalendere, og at der endnu ikke er truffet afgørelse om disse begæringer.
>
> Også i Sverige offentliggør de enkelte ministerier på deres hjemmesider af egen drift visse oplysninger om, hvilke aktiviteter ministeren har deltaget i og har planlagt.
>
> 4.3. Der er efter den islandske lovgivning som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt i en ministerkalender. Der er således f.eks. ikke ret til at få udleveret kalenderens oplysninger om, hvilke aktiviteter ministeren har planlagt i den kommende måned. Hvis kalenderen indeholder konkrete oplysninger om en sag, som er eller har været under behandling af det pågældende ministerium, vil der imidlertid være ret til indsigt i disse oplysninger efter lovgivningens almindelige regler.
>
> Der er ikke praksis i Island for, at de enkelte ministerier af egen drift offentliggør oplysninger på deres hjemmesider om, hvilke aktiviteter ministeren har deltaget i eller har planlagt. ”

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, har det norske Justitsministerium oplyst, at der i Norge vil gælde det samme som i forhold til aktindsigt i ministerkalendere, dvs. at offentligt ansattes kalendere i det hele er undtaget fra retten til aktindsigt.

Det svenske Justitsministerium har oplyst, at der nu er truffet afgørelse vedrørende anmodningerne om aktindsigt i ministerkalendere, og at der i den forbindelse er meddelt afslag med henvisning til, at ministerkalenderen ikke udgør en såkaldt ”almen handling”, jf. kapitel 6, pkt. 2.2.3, om dette begreb, ligesom der for nogle år siden også er meddelt et enkelt afslag på aktindsigt i en statssekretærs (departementchefs) kalender. Det svenske Justitsministerium har i øvrigt oplyst, at spørgsmålet om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere ikke ses prøvet ved de svenske domstole.

4. Sager om lovgivning

4.1. Baggrund og formål

Offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., der undtager lovgivningssager fra aktindsigt, svarer i princippet til 1970-lovens § 6, stk. 2. Kommissionsudkastet indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse.

Bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., har følgende ordlyd:

”Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget”.

Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med andre, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har således karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning efter offentlighedslovens § 10, nr. 2, og skal derfor ses som et led i den samlede beskyttelse for den politiske beslutningsproces, jf. betænkning nr. 857/1978, side 115.

4.2. Almindelige bemærkninger

Bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., fastslår, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun er omfattet af offentlighedsloven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Bestemmelsen hjemler således en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt. Efter et lovforslag er fremsat, er der adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Der kan dog særligt peges på, at brevveksling mellem ministerier om det pågældende fremsatte lovforslag fortsat vil kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 2.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en reel udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag jf. betænkning 857/1978, side 100. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven først gælder, når ”lovforslag er fremsat”.

4.3. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde

Som det fremgår af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., er sager om lovgivning, herunder sager om bevillingsforslag, omfattet af bestemmelsen. Der henvises til pkt. 4.4 vedrørende den nærmere afgrænsning af bestemmelsens sagsbegreb.

4.3.1. Bestemmelsen omfatter også konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg med henblik på at opnå udvalgets tilslutning til afholdelse af ubevilgede udgifter. I disse sager finder loven imidlertid anvendelse allerede, når bevillingssagen er forelagt finansudvalget, og ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af det bevillingslovforslag, hvori den pågældende bevillingssag indgår.

Bevillingslovgivning – herunder konkrete bevillingssager – er karakteriseret ved, at lovgivningsspørgsmålet alene omfatter udgiftsforbruget i forbindelse med en given disposition. Det udgiftsmæssige aspekt kan således være mere eller mindre fremtrædende sammenlignet med den disposition, der ligger til grund for udgiften.

Folketingets ombudsmand har i FOB 1991, side 47 – der er omtalt nærmere nedenfor under pkt. 4.4 – udtalt, at det i sager, hvor det udgiftsmæssige aspekt er underordnet, næppe vil være i overensstemmelse med hensynet bag bestemmelsen at udstrække undtagelsen til at gælde for hele sagen. Det anføres, at der i sådanne sager antageligt må sondres mellem på den ene side bevillingssagen, dvs. sagen om udfærdigelse af aktstykke til finansudvalget, og på den anden side sagen vedrørende den disposition, der ligger til grund for bevillingen. Det vil således kun være den del af sagen, der direkte vedrører udfærdigelsen af aktstykket til finansudvalget, der kan undtages fra aktindsigt efter § 2, stk.1, 3. pkt., mens dokumenterne i resten af sagen som udgangspunkt vil være undergivet aktindsigt. Bevillingssagen – og således de dokumenter, der vil kunne undtages – vil efter omstændighederne kun omfatte selve aktstykket og udkast hertil samt brevveksling om, hvad der skal stå i aktstykket.

4.3.2. Bestemmelsen omfatter alene sager vedrørende udarbejdelse af ny lovgivning, men derimod ikke sager vedrørende fortolkning af gældende lovgivning.

Bestemmelsen omfatter heller ikke ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag. Dette skyldes, at "lovforslag" allerede er fremsat. Et ændringsforslag af den nævnte karakter, der fremsættes af vedkommende minister, vil således være undergivet aktindsigt, når det er kommet frem til det pågældende folketingsudvalg og ikke først, når ændringsforslaget fremsættes i Folketinget.

Sager vedrørende generelle administrative foranstaltninger, f.eks. udarbejdelse af bekendtgørelser og andre administrative forskrifter, er heller ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen, og dokumenter i sådanne sager er således omfattet af lovens almindelige bestemmelser.

> Hvis en og samme sag omfatter overvejelser både om lovgivning og udfærdigelse af administrative retsforskrifter, antages det ikke at udelukke anvendelse af undtagelsesbestemmelsen for så vidt angår den del af sagens dokumenter, der vedrører lovgivning, jf. betænkning 857/1978, side 100. De dokumenter, der vedrører udfærdigelsen af bekendtgørelsen vil derimod være omfattet af lovens almindelige regler. Der henvises til pkt. 4.5 nedenfor med hensyn til, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag.

Sager vedrørende vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver og beslutninger) er heller ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Dette skyldes, at der ikke er tale om lovsager, men om sager vedrørende EU-retsakter, der skal vedtages i EU-regi. Sager om lovforslag til gennemførelse af EU-direktiver vil dog være omfattet af bestemmelsen.

> Det fremgik tidligere af § 10, nr. 3, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, at retten til aktindsigt ikke omfattede dokumenter udarbejdet i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller dokumenter vedrørende spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.
>
> Ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven blev bestemmelsen i § 10, nr. 3, ophævet.
>
> Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ophævelsen af bestemmelsen betyder, at dokumenter, der udarbejdes af forskellige danske myndigheder i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser eller som vedrører spørgsmålet om fortolkning eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler, vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, i det omfang dokumenterne videregives fra en myndighed til en anden, jf. Folketingstidende 1990-91 (2. samling), tillæg A, sp. 2110.

4.4. Nærmere om begrebet "lovgivningssag"

Hverken forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., eller forarbejderne til 1970-lovens § 6, stk. 2, indeholder fortolkningsbidrag til brug for vurderingen af, hvorledes den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., skal afgrænses.

Ombudsmanden har imidlertid i FOB 1991, side 47, udtalt sig om den nærmere fortolkning af bestemmelsen.

Sagen drejede sig om Boligministeriets og Finansministeriets afslag på aktindsigt i en sag vedrørende Danmarks Statistiks ønske om at flytte til nye lokaler. Gennemførelserne af flytteplanerne ville indebære, at der skulle indgås en ny lejekontrakt, og indgåelsen af denne kontrakt krævede forelæggelse af et aktstykke for Folketingets Finansudvalg. De to ministerier afslog anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at der var tale om en lovgivningssag, eftersom sagen vedrørte overvejelser om tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel (konkret bevillingssag).

Den nævnte sag omhandler navnlig to problemstillinger vedrørende anvendelsen af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. Det drejer sig for det første om de afgrænsningsproblemer, der kan være mellem på den ene side sager om lovgivning og på den anden side centraladministrationens øvrige sager, og for det andet om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag.

Ombudsmanden gav om de nævnte spørgsmål indledningsvis udtryk for, at det forhold, at offentlighedslovens beskyttelse af den politiske beslutningsproces var begrænset til områder, hvor politiske hensyn i særlig grad gjorde sig gældende, for det første måtte indebære, at sagsbegrebet i lovens § 2, stk. 1, 3. pkt., skulle afgrænses snævert, og for det andet, at kun handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces var omfattet af udtrykket "sager om lovgivning".

Med hensyn til, hvorledes sagsbegrebet i § 2, stk. 1, 3. pkt., skulle afgrænses, gav ombudsmanden herefter udtryk for følgende:

> "Afgrænsningsproblemet består bl.a. i forhold til centraladministrationens arbejde med generelle spørgsmål, undersøgelsesvirksomhed, planlægning mv., hvor lovgivning nok er en mulighed, men en fjern og usikker mulighed.
>
> Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2 [nugældende § 2, stk. 1, 3. pkt.], kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidskrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed. "

Undtagelsesbestemmelsen kan således som udgangspunkt kun finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret, og hvis det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Det er dog udtrykkeligt forudsat, at et omfattende lovgivningsprojekt kan være tidskrævende, uden at projektet dermed falder udenfor anvendelsesområdet for bestemmelsen. Det afgørende vil i sådanne tilfælde være "den målrettede virksomhed".

Kravet efter den nævnte udtalelse er således blot, at lovgivningsprojektet skal være af "relativt præcist indhold", men ikke, at der skal være tale om et mindre omfattende projekt.

Den nævnte udtalelse er fulgt op i FOB 1992, side 53, der drejede sig om, at Energiministeriet med henvisning til bestemmelsen om lovgivningssager havde meddelt afslag på aktindsigt i en sag om udarbejdelse af en handlingsplan (biomassehandlingsplan). Ombudsmanden fandt ikke, at der var grundlag for at anvende bestemmelsen, bl.a. fordi der ikke var tale om et lovgivningsprojekt af et relativt præcist angivet indhold. I udtalelsen anførte ombudsmanden følgende:

> "Handlingsplanudkastet er udformet som et oplæg til politiske forhandlinger, og det er forudsat, at der skal fremlægges en endelig handlingsplan fra regeringens side, før der træffes beslutning om det videre administrative og politiske forløb, herunder eventuel fremsættelse af lovforslag.
>
> Det er usikkert, om der vil blive udarbejdet lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald vil ske, og hvornår.
>
> Under disse omstændigheder kan betingelsen om, at der skal foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, ikke siges at være opfyldt. Der er heller ikke oplysninger om, at lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Den omstændighed, at den igangværende proces, som udkastet indgår i, eventuelt munder ud i lovforslag, kan således ikke begrunde, at der er meddelt afslag på aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2 [nugældende § 2, stk. 1, 3. pkt.]. At der eventuelt vil blive udfærdiget ét eller flere aktstykker som resultat af forhandlingerne, kan heller ikke begrunde, at der ikke gives aktindsigt i udkastet til biomassehandlingsplan, i hvert fald ikke i udkastet som helhed.
>
> Det er således min opfattelse, at der ikke i bestemmelsen i offentlighedslovens [§ 2, stk. 1, 3. pkt.] er grundlag for at afvise at give aktindsigt i 'Udkast til biomassehandlingsplan".

Det følger af denne udtalelse, at der normalt ikke vil være tale om en "sag om lovgivning" i § 2's forstand, hvis det er usikkert, om den pågældende sag vil give anledning til, at der udarbejdes lovforslag, herunder udkast til aktstykker, på hvilke områder det i givet fald vil ske, og hvornår. Der kan også henvises til FOB 1999, side 323.

Sætteombudsmanden har i en udtalelse af 8. juni 2005 – der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Offentlighedskommissionens sag – givet udtryk for, at Offentlighedskommissionens sag var omfattet af

§ 2, stk. 1, 3. pkt., da der "foreligger […] et omfattende, men med hensyn til sit formål og sin genstand veldefineret og sammenhængende lovgivningsprojekt". Dette indebar, at samtlige kommissionens dokumenter – for så vidt de vedrørte udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver – var undtaget fra aktindsigt, så længe der ikke var fremsat lovforslag for Folketinget.

4.5. Nærmere om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag

I det omfang en sag efter de kriterier, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.4, har karakter af en lovgivningssag, opstår spørgsmålet om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen og dermed er undtaget fra aktindsigt. Forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke noget nærmere herom.

Ombudsmanden har imidlertid taget stilling til det nævnte spørgsmål i FOB 1991, side 47. I sagen giver ombudsmanden udtryk for følgende med hensyn til, hvilke dokumenter der indgår i en sag, som er en sag om lovgivning:

> "Hvis begæringen om aktindsigt utvivlsomt omfatter en sag om lovgivning i ovennævnte forstand, foreligger der spørgsmål om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen. Der vil navnlig kunne være tvivl i tilfælde, hvor det aktuelle lovgivningsinitiativ er en udløber af en mere omfattende sag, og/eller hvor lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse.
>
> Efter min opfattelse vil udtrykket 'sager om lovgivning' i offentlighedslovens [§ 2, stk. 1, 3. pkt.], i overensstemmelse med det ovenfor omtalte fortolkningsprincip normalt kun omfatte dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. "

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument indgår i en lovgivningssag, er således i almindelighed, om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Den omhandlede ombudsmandsudtalelse vedrørte som nævnt en sag om flytning af Danmarks Statistik (flyttesagen), og i denne sag indgik spørgsmålet om udfærdigelse af et aktstykke til finansudvalget (bevillingssagen). I denne sammenhæng var det alene dokumenterne vedrørende bevillingssagen (aktstykket mv.), der indgik i lovgivningssagen og dermed kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i § 2, stk. 1, 3. pkt., men derimod ikke – som forvaltningsmyndighederne havde gjort – samtlige dokumenter i flyttesagen.

I en sådan sammenhæng – eller i øvrigt i andre tilfælde, hvor lovgivningsprojektet er en del af en og samme større generelle sag – vil ombudsmandens kriterium om, at det i almindelighed alene er dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, der indgår i lovgivningssagen, være relevant at anvende med henblik på at udskille de dokumenter, der med hjemmel i § 2, stk. 1, 3. pkt., kan undtages fra aktindsigt.

Der kan i den forbindelse også henvises til FOB 1973, side 239, hvor ombudsmanden fandt det tvivlsomt om den daværende bestemmelse svarende til § 2, stk. 1, 3. pkt. (1970-lovens § 6, stk. 2), kunne finde anvendelse i forhold til en rapport, der i Justitsministeriet indgik som et dokument i både en sag om lovforberedelse (ændring af straffelovens regler om berigelsesforbrydelser) og i en sag vedrørende en administrativ foranstaltning (oprettelse af en ny stilling som statsadvokat for særlig økonomisk kriminalitet).

I de (mange) tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed i en sag alene tager stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af et lovforslag – og hvor dette spørgsmål således ikke indgår i eller har tilknytning til en anden mere generel sag – vil ombudsmandens kriterium ikke som sådan have afgørende betydning, da samtlige dokumenter i en sådan sag i almindelighed vil indgå i lovgivningssagen, idet de vil være tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Der kan eksempelvis tænkes det "særlige" tilfælde, hvor et lovgivningsprojekt er henlagt til et lovforberedende udvalg, der som en selvstændig myndighed, skal befatte sig med dette projekt. I et sådant tilfælde

vil i almindelighed alt udvalgets materiale indgå både principielt og reelt i en lovgivningssag, og derfor vil samtlige dokumenter være undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt.

I den forbindelse skal det bemærkes, at der kan tænkes den situation, at en sag ikke fra starten kan betragtes som en lovgivningssag, da der ikke foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Hvis et sådant præcist lovgivningsprojekt imidlertid foreligger på et senere stadium i processen, opstår spørgsmålet, om de dokumenter, der er tilvejebragt på et tidspunkt, hvor sagen (endnu) ikke havde karakter af en lovgivningssag, bliver omfattet af § 2, stk. 1, 3. pkt., på det tidspunkt, hvor sagen skifter karakter til en lovgivningssag. Det må antages, at de pågældende dokumenter, der er udarbejdet på et tidligt stadium i processen, normalt ikke kan undtages med henvisning til den nævnte undtagelsesbestemmelse, da dokumenterne ikke vil opfylde det ovennævnte kriterium om, at de skal være "tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt". Sådanne dokumenter kan dog efter omstændighederne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, da dokumenterne vil kunne røbe, hvilke initiativer af lovgivningsmæssig karakter, som regeringen agter at tage.

5. Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste

5.1. Baggrund og formål

Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., der undtager sager om ansættelse eller forfremmelse fra aktindsigt, har følgende ordlyd:

"*Stk. 2.* Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste"

Bestemmelsen er en videreførelse af 1970-lovens § 6, stk. 1. En undtagelse svarende til § 2, stk. 2, 1. pkt., var ikke indeholdt i Offentlighedskommissionens lovudkast, men kommissionen diskuterede spørgsmålet grundigt, og kommissionens flertal (12 ud af 20 medlemmer) fandt ikke, at sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlig tjeneste burde omfattes af en offentlighedsordning, jf. herom betænkning nr. 325/1963, side 51 ff.

Undtagelsesbestemmelsen har til formål at beskytte såvel offentlige som private interesser. Undtagelsen af navnlig ansættelsessager fra aktindsigt tager således sigte på bl.a. at sikre, at det offentlige i videst muligt omfang kan tiltrække kvalificerede ansøgere, da offentlighed vil kunne afholde ansøgere fra at søge en stilling. Endvidere tager den manglende offentlighed sigte på at beskytte eventuelle ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold, jf. betænkning nr. 325/1963, side 51 ff., og betænkning nr. 857/1978, side 107 ff.

5.2. Bestemmelsens rækkevidde

5.2.1. Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun sager, der vedrører ansættelse eller forfremmelse, mens andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige (suspension, afskedigelse mv.), som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt. (konkrete personalesager), der omtales nærmere nedenfor under pkt. 6.

Det er ikke i offentlighedsloven nærmere defineret, hvad udtrykket "ansættelse" omfatter, og forarbejderne indeholder heller ikke nærmere oplysninger herom. Ombudsmanden har dog udtalt, at en almindelig sproglig fortolkning af udtrykket peger på, at en "ansættelse" typisk indebærer "at der etableres et over- og underordnelsesforhold mellem en ansat og dennes arbejdsgiver, ligesom en ansættelse mest almindeligt finder sted efter ansøgning", jf. FOB 1998, side 167 og FOB 1999, side 516. I forlængelse heraf udtalte ombudsmanden i FOB 1998, side 167, imidlertid, at der ikke i loven eller forarbejderne var holdepunkter for at antage, at det havde været hensigten at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde

så snævert som til sådanne typiske ansættelsessager. På den baggrund og med henvisning til nogle formålsbetragtninger fandt ombudsmanden, at udtrykket "ansættelse" også omfatter situationer, der drejer sig om en forvaltningsmyndigheds udpegning af medlemmer til en kommission eller udvalg. Udtrykket "ansættelse" kan således siges at skulle fortolkes bredt.

> I den nævnte FOB 1998, side 167, lagde ombudsmanden således til grund, at udpegning af medlemmerne af undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag – ud fra de hensyn, der lå bag offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. – havde karakter af en "ansættelse" i undtagelsesbestemmelsens forstand. Ombudsmanden fremhævede bl.a., at kandidaterne til at blive udpeget som medlem af kommissionen havde samme berettigede interesse – som ansøgere i almindelige ansættelsessager – i beskyttelse af oplysningen om, at de havde været inde i billedet som emner til udpegelse, men ikke var blevet udpeget. Endvidere havde de pågældende kandidater – uanset om de blev udpeget eller ej – en tilsvarende interesse i fortrolighed med hensyn til de oplysninger, som den udpegende myndighed havde indhentet om dem fra forskellig side i forbindelse med overvejelserne om udpegning. Ombudsmanden lagde i øvrigt til grund, at undersøgelseskommissionens medlemmer virkede "i offentlig tjeneste", da kommissionen var etableret som en offentlig myndighed. På denne baggrund var sagen om udpegning af de pågældende kandidater omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Der kan også henvises til FOB 1999, side 516, om Undervisningsministeriets udpegning af medlemmer til Højskoleudvalget.

> I FOB 2006, side 514, havde en forening anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt i oplysninger om navn, adresse, telefonnummer og eventuelle e-mailadresser på personer, der havde ansøgt om at blive udpeget til funktionen som eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. Da Danmarks Eksportråd var en del af den offentlige forvaltning (en del af Udenrigsministeriet), fandt ombudsmanden, at funktionen som eksportforberedelseskonsulent måtte antages at blive udført i "det offentliges tjeneste", jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. Spørgsmålet var herefter, om der ved indgåelse af ansættelseskontrakt mellem Danmarks Eksportråd og den enkelte eksportforberedelseskonsulent forelå en "ansættelse" i den nævnte bestemmelses forstand. På baggrund af, at ansøgerne til hvervet som eksportforberedelseskonsulent kunne lide væsentlig skade, hvis det kom til offentlighedens kendskab, at de havde søgt stillingen (og ikke havde fået den), og at man kunne risikere, at kvalificerede ansøgere i fremtiden ikke ville ansøge, hvis ansøgerfeltet var offentligt tilgængeligt, fandt ombudsmanden, at anmodningen om aktindsigt kunne være afslået med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., og ikke som Udenrigsministeriet havde gjort med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, 1. pkt. Ombudsmanden fandt i den forbindelse ikke, at det kunne føre til et andet resultat, at der ved indgåelse af en ansættelseskontrakt med Danmarks Eksportråd om hvervet som eksportforberedelseskonsulent ikke kunne siges at være tale en "ansættelse" i traditionel forstand. Om dette spørgsmål fremgik det således af sagen bl.a., at der var tale om en tidsbegrænset ansættelse, at konsulenten skulle fakturere eksportrådet kvartalsvis bagud, at konsulenten selv skulle afholde udgifterne til telefon, transport, kontorhold mv., og at eksportrådet ikke kunne gøres ansvarlig for eventuelle erstatningskrav som konsulenten måtte pådrage sig over for klienter i forbindelse med rådgivning i henhold til kontrakten.

Der er dog også en grænse for, hvor bredt udtrykket "ansættelse" kan fortolkes eller anvendes. I FOB 1998, side 431, udtalte ombudsmanden således, at Udenrigsministeriets sager om forflyttelse af ministeriets medarbejdere (udsendelse til tjeneste på en udepost og sager om hjemkaldelse fra samme) ikke kunne sidestilles med ansættelses- og forfremmelsessager, hvorfor undtagelsesbestemmelsen ikke kunne finde anvendelse.

5.2.2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., omfatter ikke alene ansættelser og forfremmelser af tjenestemænd, men også af personer, der ansættes i henhold til kollektive overenskomster eller på andre vilkår, samt også de tilfælde, hvor der er tale om en midlertidig ansættelse eller deltidsansættelse. Ansættelsesformen er således i princippet uden betydning.

5.2.3. Det er en betingelse for at anvende undtagelsesbestemmelsen, at ansættelse eller forfremmelse sker i det offentliges tjeneste.

5.2.3.1. Herved er det i første række forudsat, at bestemmelsen alene finder anvendelse på ansættelses- og forfremmelsessager inden for den offentlige forvaltning. I det omfang en sag vedrørende personers ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning gøres til genstand for administrativ sagsbehandling hos en offentlig myndighed – f.eks. fordi et offentligt ejet selskab eller lignende forelægger sagen for en forvaltningsmyndighed til godkendelse eller gennemsyn – vil denne sag dermed være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

> I FOB 1998, side 117, har ombudsmanden udtalt, at offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ikke finder anvendelse, hvor en udenlandsk myndighed eller organisation (f.eks. EU eller NATO) træffer afgørelse om ansættelse eller forfremmelse. Hvis der i sådanne sager begæres aktindsigt i dokumenter hos en dansk myndighed (f.eks. et ministerium, der har afgivet en indstilling til den udenlandske myndighed eller organisation), kan en anmodning således ikke afvises med henvisning til den omhandlede undtagelsesbestemmelse. Spørgsmålet må derimod vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt.

I FOB 2007, side 219, har ombudsmanden givet udtryk for, at offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ikke kunne begrunde et afslag på aktindsigt i en ansættelsessag i Københavns Teater om ansættelse af teaterledere på Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater. Dette beroede på, at de fire teatre ikke kunne betragtes som en del af den offentlige forvaltning, og det kunne ikke føre til et andet resultat, at beslutningen om ansættelse af de fire teaterchefer blev truffet af Københavns Teater (som er en offentlig myndighed), idet teatercheferne efter regelgrundlaget og ansættelsesbrevene blev ansat på de enkelte teatre, der således var ansættelsesmyndigheden. Der var således ikke tale om "ansættelse i det offentliges tjeneste", uanset at det var Københavns Teater, der som offentlig myndighed, traf beslutningen om ansættelserne. Ombudsmanden fandt dog, at Københavns Teater kunne meddele afslag på aktindsigt i den nævnte sag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet de hensyn, der lå bag undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 1. pkt. – hensynet til, at det offentlige kan tiltrække kvalificerede ansøgere, samt hensynet til ansøgerens interesse i ikke at få offentliggjort det faktum, at vedkommende havde søgt den pågældende stilling, samt de øvrige oplysninger af privat karakter, der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen – fandt anvendelse på ansøgningerne og notaterne herom i Københavns Teaters ansættelsessag om de fire teaterchefer. Ombudsmanden fandt i øvrigt, at de nævnte hensyn kunne begrunde afslag på meraktindsigt.

5.2.3.2. Udtrykket ansættelse eller forfremmelse i "det offentliges tjeneste" indebærer i anden række, at undtagelsesbestemmelsen kun gælder, hvis der ved ansættelsen etableres et tjenesteforhold mellem det offentlige og den, der ansættes.

I FOB 1998, side 409, gav ombudsmanden således udtryk for, at sager om tildeling af apotekerbevillinger ikke kunne karakteriseres som sager om "ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste". Ombudsmanden lagde derved vægt på, at en apoteker leder apoteket for egen regning og risiko og ikke modtager løn fra det offentlige. Det forhold, at apotekere – hvis omsætning er mindre end en bestemt beløbsgrænse – gennem en udligningsordning modtager tilskud kunne ikke føre til et andet resultat.

I FOB 1971, side 24, fandt ombudsmanden ikke, at sager om antagelse af advokater til udførelse af beneficerede sager (fri proces sager) eller som offentlige forsvarere var omfattet af den daværende undtagelsesbestemmelse i partsoffentlighedslovens § 11, der for så vidt angår sit anvendelsesområde svarede til den gældende bestemmelse i § 2, stk. 2, 1. pkt. De nævnte sager var ikke omfattet af partsoffentlighedsloven, da der ved antagelsen af advokaterne ikke blev etableret et tjenesteforhold mellem det offentlige og de pågældende advokater.

5.3. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2. 1, pkt., vedrører – i lighed med reglen i § 2, stk. 1, 1. pkt., om sager inden for strafferetsplejen – en bestemt sagstype, og indholdet af sagens enkelte dokumenter er ikke i sig selv af betydning for udelukkelse af adgang til aktindsigt.

Undtagelsesbestemmelsen vedrørende ansættelses- og forfremmelsessager må på den baggrund antages at have samme rækkevidde som bestemmelsen vedrørende sager inden for strafferetsplejen, således at samtlige sagens dokumenter kan undtages fra aktindsigt, uanset det nærmere indhold af dokumenterne.

På den anden side må det også indebære, at i det omfang ansættelses- eller forfremmelsessagens dokumenter udlånes til brug ved behandlingen af en sag, der ikke i sig selv er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, vil de pågældende dokumenter i denne sag være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt.

I det omfang en sag er omfattet af den omhandlede undtagelsesbestemmelse falder den ikke helt uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, da det fremgår af bestemmelsen, at offentlighedslovens § 6 om notatpligt gælder i ansættelses- eller forfremmelsessager. Dette skyldes den mulighed parten i en ansættelses- eller forfremmelsessag har for at få aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens § 10, stk. 2, jf. straks nedenfor under pkt. 5.4.

5.4. Aktindsigt i ansættelses- eller forfremmelsessager efter andre regler

Det følger af forvaltningslovens § 10, stk. 2, at den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse i det offentliges tjeneste, kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter mv., der vedrører den pågældendes egne forhold. Der er således bl.a. ikke adgang til at blive gjort bekendt med, hvem der i øvrigt måtte være ansøgere til den pågældende stilling (ansøgerliste).

En sådan ret følger imidlertid af tjenestemandslovens § 5, stk. 3, hvorefter den, der ansøger om en tjenestemandsstilling, har krav på at få udleveret en liste med navnene på alle ansøgere og eventuelt andre personlige data, der er nødvendige for at identificere de enkelte ansøgere.

Den, der har ansøgt en tjenestemandsstilling, kan imidlertid inden ansøgningsfristens udløb skriftligt anmode den pågældende forvaltningsmyndighed om, at de oplysninger, der udleveres efter tjenestemandslovens § 5, stk. 3, ikke gengives offentligt, hvilket i givet fald skal påføres ansøgerlisten i forbindelse med udlevering, jf. tjenestemandslovens § 5, stk. 4.

I det omfang en ansøger fremsætter en anmodning af den nævnte karakter, indebærer det, at offentlig gengivelse af ansøgerlisten eller dele heraf ikke må finde sted, og en overtrædelse af offentliggørelsesforbuddet straffes med bøde, jf. tjenestemandslovens § 5, stk. 5. Et offentliggørelsesforbud er imidlertid ikke til hinder for, at en (anden) ansøger frit kan offentliggøre sit eget navn eller give tilladelse hertil.

6. Andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager)

6.1. Baggrund og formål

I offentlighedslovens § 2, stk. 2-4, er der gennemført en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

> "*Stk. 2.* Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.
> *Stk. 3.* I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.
> *Stk. 4.* Justitsministeren kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3. "

Bestemmelserne blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og var foreslået af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet, der afgav betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager.

Undtagelsen af konkrete personalesager fra retten til aktindsigt er begrundet i såvel offentlige som private interesser. Den private interesse består bl.a. i at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger. Den offentlige interesse består bl.a. i, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte utryghed, ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere, jf. betænkning nr. 1349/1997, side 63 f.

6.2. Almindelige bemærkninger

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at andre sager om offentligt ansattes ansættelsesforhold – dvs. andre sager end selve ansættelsessagen og eventuelle forfremmelsessager, der er omfattet af § 2, stk. 2, 1. pkt. – som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde. Bestemmelsen omfatter således bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse. Med hensyn til bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises til pkt. 6.3-6.4 nedenfor.

Dette udgangspunkt er dog modificeret ved § 2, stk. 3, 1. pkt., der fastsætter, at visse typer af "standardprægede" personaleoplysninger – uanset bestemmelsen i stk. 2 – er omfattet af offentlighedslovens almindelige regler. Dette gælder oplysninger om den ansattes navn, stilling mv. (pkt. 6.5 nedenfor).

Endvidere er det nævnte udgangspunkt yderligere modificeret i forhold til ansatte i chefstillinger, idet § 2, stk. 3, 2. pkt., fastsætter, at offentlighedslovens almindelige regler gælder for oplysninger om disciplinære reaktioner (pkt. 6.5 nedenfor).

Herudover er udgangspunktet modificeret ved, at § 2, stk. 2, 2. pkt., henviser til offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacess. Efter denne bestemmelse kan den, hvis personlige forhold er nævnt i et dokument – med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14 – forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom, medmindre de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod. Henvisningen til § 4, stk. 2, indebærer, at en offentlig ansat i samme omfang som før indførelsen af bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., vil have ret til aktindsigt i sin egen personalesag.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 4, kan justitsministeren bestemme, at loven, i sager der er omfattet af § 2, stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3. Det fremgår af forarbejderne, at denne bemyndigelse er tiltænkt et meget snævert anvendelsesområde. Det er således forudsat, at den kun vil blive anvendt med hensyn til oplysninger, der efter deres karakter kan have reel interesse for offentligheden, og at hensynet til den ansatte og til myndighedernes personalemæssige interesser ikke i væsentlig grad taler imod, at oplysningerne undergives aktindsigt. Bemyndigelsen er ikke anvendt.

6.3. Sagstyper inden for henholdsvis uden for bestemmelsens anvendelsesområde

Som nævnt følger det af bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige som udgangspunkt ikke er omfattet af offentlighedsloven. Om denne bestemmelse bemærkes følgende med hensyn til, hvilke sagstyper der falder inden for/uden for bestemmelsens anvendelsesområde:

Det følger af bemærkningerne til lov nr. 276 af 13. maj 1998, hvorved man indførte reglerne i § 2, stk. 2-4, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., typisk vil finde anvendelse på "almindelige personalesager". Dette defineres som sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderen vedrørende f.eks. grundløn, tillæg, ferieoversigter, erklæringer om tavshedspligt, personalebedømmelse mv., jf. Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, sp. 894.

Bestemmelsen finder imidlertid også anvendelse i forhold til sager vedrørende særlige forhold, f.eks. suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning af den ansatte. Bestemmelsen omfatter endvidere klagesager over den ansattes adfærd, hvad enten klagesagen behandles af ansættelsesmyndigheden eller et særligt klageorgan, jf. Vogter, side 94 og 97.

Uden for anvendelsesområdet for § 2, stk. 2, 2. pkt., falder derimod generelle personalesager, dvs. sager vedrørende personalemæssige spørgsmål, der ikke vedrører enkeltpersoner. Endvidere falder sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste uden for bestemmelsen, idet sådanne sager er undtaget fra aktindsigt efter lovens § 2, stk. 2. 1. pkt.

6.4. Nærmere om udtrykket "i det offentliges tjeneste" og "ansættelsesforhold"

6.4.1. I lighed med det, der er anført ovenfor under pkt. 5.2 om sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, gælder det, at § 2, stk. 2, 2. pkt., om konkrete personalesager, ikke omfatter sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold udenfor den offentlige forvaltning, der undergives administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed.

Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder således f.eks. en sag om afskedigelse af en ansat i et offentligt ejet aktieselskab (der ikke hører til den offentlige forvaltning), der af selskabet forelægges for

en forvaltningsmyndighed til orientering, godkendelse eller gennemsyn. Spørgsmålet om aktindsigt i en sådan sag vil således skulle behandles efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser.

> Der henvises til FOB 2000, side 465, hvor en borger anmodede om aktindsigt i en sag i Undervisningsministeriet, der vedrørte afskedigelse af en ansat fra en privat selvejende daghøjskole. Ministeriet havde en sådan sag, da ministeriet efter anmodning fra daghøjskolen havde besvaret et brev fra den pågældende ansattes fagforening til skolen og i den forbindelse havde modtaget sagens akter. En begæring om aktindsigt i Undervisningsministeriets sag skulle ikke behandles efter lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., men efter lovens almindelige regler, herunder reglerne i §§ 12 og 13.
>
> I den pågældende sag var ombudsmanden i øvrigt enig med Justitsministeriet, der havde afgivet en udtalelse i sagen om, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., ikke havde udvidet muligheden for at anvende lovens § 12, stk. 1 nr. 1, eller § 13, stk. 1, nr. 6, til at afslå aktindsigt i sager om privates ansættelsesforhold, der var undergivet administrativ sagsbehandling i det offentlige. De nævnte bestemmelser skulle således ikke fortolkes i lyset af den begrænsning, der ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 blev indført med hensyn til aktindsigt i offentligt ansattes ansættelsesforhold.

6.4.2. Endvidere gælder – i overensstemmelse med det, der gælder for anvendelsen af bestemmelsen om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste – at bestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., ikke omfatter personer, der virker i offentlig tjeneste, uden at dette beror på ansættelse. Der skal således etableres et tjenesteforhold mellem det offentlige og den pågældende.

Undtagelsesbestemmelsen omfatter således ikke personer, der virker i offentlig tjeneste på grundlag af andet end et ansættelsesforhold. Personer, der er offentligt valgt, og personer, hvis virke beror på borgerligt ombud, vil således ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det samme gælder personer, der som selvstændige i entreprise udfører en opgave for det offentlige, samt privatpraktiserende sundhedspersoner, jf. Vogter, side 95 f.

6.5. Oplysninger i konkrete personalesager, der er undergivet aktindsigt

6.5.1. Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 3, at visse typer af personaleoplysninger – uanset den generelle undtagelse af konkrete personalesager – er omfattet af offentlighedslovens almindelige regler.

Således er en række mere "standardmæssige" oplysninger omfattet af offentlighedsloven. Det drejer sig om oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

De nævnte oplysninger er ikke uden videre undergivet aktindsigt, men der er – som det anføres i § 2, stk. 3 – tale om, at "loven gælder" for oplysningerne. Det betyder på den ene side, at oplysningerne ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, 2. pkt., og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i sådanne oplysninger skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor efter omstændighederne kunne undtages efter f.eks. lovens §§ 12 og 13.

Om baggrunden for, at de i lovens § 2, stk. 3, nævnte oplysningstyper er omfattet af offentlighedsloven, peges i betænkning nr. 1349/1997, side 68, på, at sådanne oplysninger på den ene side kan være af reel interesse for offentligheden, og på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

For så vidt angår det nærmere omfang af adgangen til aktindsigt i de nævnte oplysninger henvises til Vogter, side 102 f., hvor der foretages en detaljeret gennemgang af de enkelte oplysningstyper.

6.5.2. Ud over de ovennævnte mere standardmæssige oplysninger, er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven, jf. § 2, stk. 3, 2. pkt. Det følger af denne bestemmelse, at loven gælder for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger.

Bestemmelsens anvendelsesområde er således personelt afgrænset til kun at omfatte ansatte i chefstillinger, og bestemmelsen finder kun anvendelse i tilfælde, hvor det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling.

Det fremgår af bemærkningerne til § 2, stk. 3, at begrebet chefstillinger omfatter kontorchefer og derover, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 896. Fastlæggelse af denne personkreds kan i visse tilfælde give anledning til tvivl, navnlig i forhold til visse dele af den kommunale forvaltning. I tilfælde af tvivl må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med kontorchefer. Der henvises også til FOB 2001, side 549, hvor ombudsmanden efter en konkret vurdering lagde til grund, at en skoleinspektør beklædte en chefstilling i § 2, stk. 3's forstand.

Bestemmelsen er endvidere begrænset til kun at omfatte disciplinære reaktioner af en vis alvor, idet der skal være tale om en disciplinær reaktion i form af en advarsel eller derover. Oplysninger om reaktioner under dette niveau, f.eks. tjenstlige tilkendegivelser i form af henstillinger, påmindelser mv., er ikke omfattet af loven.

Som eksempler på disciplinære reaktioner, der er omfattet af loven, jf. § 2, stk. 3, nævner bemærkningerne til bestemmelsen for tjenestemænds vedkommende irettesættelse, bøde, degradering eller afsked, og for overenskomstansattes vedkommende ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 896.

Endelig er den del af bestemmelsens anvendelsesområde tidsmæssigt afgrænset, idet oplysninger om disciplinære reaktioner kun er omfattet af offentlighedsloven i en periode på to år, efter den endelige afgørelse om disciplinær reaktion er truffet.

6.6. Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen

6.6.1. Undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., vedrører – i lighed med § 2, stk. 2, 1. pkt. – en bestemt sagstype (sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold), hvilket indebærer, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. Det er således uden betydning, hvilke dokumenter og oplysninger sagen indeholder.

Det er i øvrigt ikke afgørende, om dokumenterne og oplysningerne indgår på én sag, eller om de samles på forskellige sagsmapper – en sagsmappe vedrører f.eks. spørgsmålet om disciplinærforfølgning og en anden vedrører spørgsmålet om afskedigelse – som eventuelt ligger hos forskellige afdelinger hos myndigheden, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 400 f. Også sådanne dokumenter vil i deres helhed være undtaget fra aktindsigt, da de vedrører en enkeltpersons ansættelsesforhold.

Det forhold, at undtagelsesbestemmelsen vedrører en bestemt sagstype, indebærer, at dokumenter fra konkrete personalesager kun er undtaget, hvis de indgår og udelukkende benyttes i en sådan sag. Hvis dokumenter fra en konkret personalesag indgår på andre sager, f.eks. generelle personalesager, vil en begæring om aktindsigt i den generelle personalesag ikke kunne afslås med hjemmel i § 2, stk. 2, 2. pkt. I sådanne tilfælde vil der imidlertid – på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen – efter omstændighederne kunne gives afslag i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 894 f.

Der kan om det anførte vedrørende § 13, stk. 1, nr. 6, henvises til, at ombudsmanden i FOB 2004, side 114, der drejede sig om, at Personalestyrelsen havde meddelt afslag på aktindsigt i direktørkontrakter, som indgik i en generel sag hos styrelsen, har anerkendt, at § 13, stk. 1, nr. 6, kan anvendes i det nævnte tilfælde. Ombudsmanden anførte således, at "[d]e hensyn der kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter

§ 2, stk. 2 og 3, vil i en generel personalesag kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering og afvejning af de modstående interesser".

6.6.2. Hvis personalesagen indeholder oplysninger, der efter § 2, stk. 3, er omfattet af offentlighedsloven, er disse oplysninger dog undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler herom, og det vil derfor være nødvendigt at ekstrahere de pågældende oplysninger. Det skal dog bemærkes, at sådanne oplysninger vil kunne undtages efter lovens almindelige undtagelsesbestemmelser, navnlig lovens §§ 12 og 13.

Endvidere vil den ansatte have ret til efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, om egenacces, at få aktindsigt i sin egen personalesag.

7. Kommissionens overvejelser

7.1. Indledning

Det følger af offentlighedsloven, at loven ikke gælder for en række forskellige typer af sager. Det er imidlertid, hverken i loven eller dens forarbejder fastlagt nærmere, hvad der skal forstås ved sagsbegrebet. En sådan fastlæggelse kan imidlertid siges at have særlig betydning i forbindelse med spørgsmålet om aktindsigt, navnlig fordi dokumenter, der kan henregnes til "en sag", som er undtaget fra aktindsigt, derved ikke vil være omfattet af retten til aktindsigt, mens de dokumenter, der ikke kan henregnes til den undtagne sag, vil være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. På denne baggrund har kommissionen overvejet spørgsmålet om, hvorvidt sagsbegrebet kan afgrænses nærmere, samt visse tilgrænsende spørgsmål (pkt. 7.2).

> Betydningen af sagsbegrebet for offentlighedsloven skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at loven anvender begrebet i en række forskellige tilfælde. Det gælder således lovens § 4, stk. 3 (lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 1), hvorefter retten til aktindsigt alene gælder, hvis den aktindsigtssøgende har identificeret "den sag", der ønskes aktindsigt i, samt lovens § 5, stk. 1, nr. 1 (lovudkastets § 7, stk. 2, nr. 1), der fastslår, at retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører "den pågældende sag".

Herudover har kommissionen overvejet spørgsmålet om, hvilke "kriterier" der skal være opfyldt for, at et bestemt sagsområde generelt kan undtages fra lovens anvendelsesområde (pkt. 7.3). I forlængelse heraf har kommissionen overvejet, i hvilket omfang undtagelsen for de sagsområder, der efter den gældende offentlighedslov er undtaget, bør opretholdes, og i givet fald om den enkelte undtagelse skal have samme udstrækning som efter gældende ret (pkt. 7.3.1-7.3.6).

7.2. Sagsbegrebet og tilgrænsende spørgsmål

7.2.1. Sagsbegrebet

Det er kommissionens opfattelse, at der i praksis yderst sjældent opstår tvivl om, hvorvidt der i det enkelte tilfælde overhovedet er tale om en "sag". Der kan i den forbindelse henvises til, at fastlæggelsen af sagsbegrebet ikke siden den sag, der er refereret i UfR 1975, side 763 H, ses at have givet anledning til sager ved ombudsmanden eller domstolene, og der er efter kommissionens opfattelse derfor ikke grund til at foretage en nærmere fastlæggelse af sagsbegrebet som sådant.

For spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven kan der derimod være behov for at tage nærmere stilling til, hvilke dokumenter der kan henregnes til den enkelte sag, og om der i en given sammenhæng er tale om én eller flere sager.

Herudover kan det være relevant at få afklaret, om der er tale om en bestemt type sag, f.eks. "sag indenfor strafferetsplejen", da det har betydning for, om sagen er undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde eller ej. Om det er tilfældet, beror imidlertid på en nærmere fortolkning af den undtagelsesbestemmelse, som det i det enkelte tilfælde overvejes at bringe i anvendelse. Der henvises om

dette spørgsmål derfor til pkt. 2-6 ovenfor, hvor der er givet en redegørelse for, hvilke typer af sager der falder henholdsvis indenfor og udenfor de enkelte undtagelsesbestemmelsers anvendelsesområde.

7.2.2. Dokumenter, der kan henregnes til en sag

For så vidt angår spørgsmålet om, hvad en sag indholdsmæssigt består af – dvs. hvilke dokumenter, der kan henregnes til f.eks. en "sag om lovgivning" – bemærkes, at det må bero på en konkret vurdering af såvel sagens som dokumenternes indhold og karakter. I den forbindelse bemærkes dog, at det følger af offentlighedsloven, at aktindsigt i et dokument ikke forudsætter, at dokumentet har været brugt som en del af sagens afgørelsesgrundlag. Det er således tilstrækkeligt, at dokumentet "vedrører sagen" og har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. kapitel 10, pkt. 4. Det er endvidere uden betydning for det nævnte spørgsmål, om dokumentet er journaliseret på sagen, om dokumentet fysisk ligger på sagen, eller om det betegnes som et såkaldt underhåndsbrev eller lignende, jf. kapitel 10, pkt. 8.

På den anden side kan et dokument, der fysisk ligger på en sag, falde uden for de dokumenter, der kan henregnes til "sagen", hvis det ligger på sagen ved en fejltagelse, og dokumentet efter sit indhold er irrelevant for sagen, jf. kapitel 10, pkt. 7.2. Hvis en privatperson tilbagekalder et brev til myndigheden, f.eks. en ansøgning, vil myndigheden være berettiget til at tilbagesende brevet, og dokumentet vil derfor ikke være en del af sagen. Det anførte gælder dog ikke, hvis myndigheden på grund af sagens karakter eller dokumentets indhold har behov for at være i besiddelse af brevet, jf. kapitel 10, pkt. 7.2.

7.2.3. Én eller flere sager

7.2.3.1. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der i en given sammenhæng er tale om én eller flere sager, bemærkes, at en fysisk sag i nogle tilfælde kan bestå af flere "sager". Som eksempel på dette kan nævnes det tilfælde, hvor en myndighed på en såkaldt samlesag journaliserer borgerhenvendelser af "uspecifik" karakter. De pågældende borgerhenvendelser journaliseres således på et og samme journalnummer og indlægges i en enkelt fysisk sag, der er knyttet til dette journalnummer. Denne fysiske sag vil herefter bestå af flere "sager", hvorved forstås de enkelte borgerhenvendelser med tilknyttede akter. Den enkelte borger vil således kunne begære aktindsigt i den "sag", der vedrører vedkommendes henvendelse, uanset at der ikke som sådan består en selvstændig fysisk sag.

Som et eksempel på et tilfælde, hvor en (fysisk) sag har bestået af to sager i offentlighedslovens forstand kan nævnes FOB 1991, side 47, der er omtalt ovenfor i pkt. 4.4, hvor ombudsmanden udtalte, at "sagen om flytning af Danmarks Statistik" bestod af såvel "bevillingssagen"(dvs. sagen om udfærdigelse af et aktstykke til finansudvalget) som "flyttesagen" (dvs. sagen vedrørende den disposition, der lå til grund for bevillingen).

Der kan også henvises til FOB 2006, side 403, hvor Ankestyrelsen havde sendt en kopi af en afgørelse om aktindsigt i en lægekonsulentudtalelse, der indgik i en kvindes arbejdsskadesag, til det sociale nævn og kommunen, idet udtalelsen oprindeligt havde indgået i kvindens pensionssag, som nævnet og kommunen (foruden Ankestyrelsen) tidligere havde deltaget i behandlingen af. Ombudsmanden udtalte, at det var i strid med forvaltningslovens § 28, stk. 1, at Ankestyrelsen havde sendt en kopi af aktindsigtsafgørelsen, der vedrørte arbejdsskadesagen, til kommunen og det sociale nævn (der som nævnt tidligere havde behandlet pensionssagen). I den forbindelse udtalte ombudsmanden (408 f.) bl.a. følgende om spørgsmålet om, hvornår der i forvaltningsretlig forstand foreligger én eller flere selvstændige sager:

> "Afgørelsen om aktindsigt er [...] pensionssagen ganske uvedkommende. I forvaltningsretlig forstand foreligger der således to klart adskilte sager: (1) en sag om aktindsigt der er rejst på baggrund af de anmodninger De fremsatte herom i forbindelse med arbejdsskadesagen [...] og (2) pensionssagen [...]. Det jeg her har anført, gælder uanset at Ankestyrelsen fysisk (med hensyn til dokumenternes journalisering

> og aktering) måtte have behandlet de to sager som én og i den forbindelse ladet sagen om aktindsigt indgå i den fysiske pensionssag. Det skyldes at indholdet af en sag i forvaltningsretlig forstand fastlægges med udgangspunkt i det bestemte spørgsmål, problem, anliggende eller tema sagen vedrører. Denne abstrakte eller intellektuelle afgrænsning af en sag udgør kernen i det forvaltningsretlige sagsbegreb, mens den fysiske sag – forstået som det konkrete omslag eller den digitale mappe hvori sagens dokumenter indlægges, journaliseres og opbevares – principielt alene fremstår som en mere eller mindre fuldstændig afledning af den abstrakte sag [...] Myndighederne kan med andre ord ikke selv skabe forvaltningsretligt sammenfald imellem to i udgangspunktet adskilte sager blot ved at lade al korrespondance vedrørende disse to sager indgå i én og samme (fysiske) sag. ”

Der kan endvidere henvises til FOB 2006, side 310, hvor ombudsmanden gav udtryk for, at Familiestyrelsens påbud til en mand om ikke at tage kontakt til styrelsen (påbudssagen) havde karakter af en selvstændig sag, der efter sit oplysningsgrundlag og udfald var væsensforskellig i forhold til mandens sideløbende klagesag om, at et statsamt endnu ikke havde taget stilling til hans anmodning om nedsættelse af børnebidrag til et barn, som han havde fået med sin tidligere samlever (klagesag over statsamtets sagsbehandlingstid). På den baggrund fandt ombudsmanden bl.a., at den tidligere samlever ikke kunne anses for part i ”påbudssagen”, og at Familiestyrelsen havde handlet i strid med forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, ved at have sendt en kopi af påbuddet til den tidligere samlever, idet oplysningerne om påbuddet var fortrolige.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der ved vurderingen af, om der i forvaltningsretlig forstand er tale om én eller flere (selvstændige) sager, ikke kan lægges afgørende vægt på, om dokumenterne er journaliseret og opbevaret i en og samme fysiske sag (om end samtlige dokumenter i en fysisk sag typisk også vil udgøre en sag i forvaltningsretlig forstand). Det afgørende for den nævnte vurdering er, om der på baggrund af indholdet af de dokumenter, der indgår i en og samme fysiske sag, kan afgrænses og udskilles selvstændige og adskilte spørgsmål eller temaer, der i sit indhold er væsensforskellige. Er det tilfældet, vil der i forvaltningsretlig forstand være tale om to (eller flere) sager, uanset om dokumenterne er journaliseret og opbevaret i en fysisk sag. Spørgsmålet om, hvorvidt der i en given sammenhæng er tale om en eller flere sager, kan dels have betydning for spørgsmålet om aktindsigt (dvs. hvilke dokumenter i den fysiske sag der vedrører f.eks. en lovgivningssag, og dermed er undtaget fra aktindsigt), dels have betydning for spørgsmålet om, hvem der er part i forhold til sagerne, og som derved skal indrømmes de partsrettigheder, der følger af forvaltningsloven.

> Som eksempel på det anførte kan tænkes et tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har etableret en fysisk sag om A's ansøgning om tilskud (tilskudssagen) og på denne fysiske sag også har journaliseret og opbevaret dokumenter, der vedrører B's anmodning om aktindsigt i tilskudssagen (aktindsigtssagen). I et sådant tilfælde vil der være tale om to selvstændige, adskilte spørgsmål, der i sit indhold er væsensforskellige (spørgsmålet om tilskud og spørgsmålet om aktindsigt), og der vil således være tale om to sager i forvaltningsretlig forstand, hvor A vil være part i tilskudssagen og B i aktindsigtssagen. Hvis B således efterfølgende anmoder om aktindsigt i aktindsigtssagen vil denne anmodning skulle behandles efter forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt, mens A's eventuelle anmodning om aktindsigt i aktindsigtssagen vil skulle behandles efter offentlighedslovens bestemmelser.

7.2.3.2. En fysisk sag kan i nogle tilfælde indgå som en del af en mere omfattende sag. Som eksempel på dette kan nævnes det tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed agter at tage et generelt initiativ om et bestemt spørgsmål og i den forbindelse anmoder andre forvaltningsmyndigheder om bidrag. I den forbindelse kan den rekvirerende myndighed vælge at oprette en generel fysisk sag om det pågældende initiativ, hvori myndighedens egne dokumenter samt de bidrag, der modtages fra andre myndigheder, indlægges. Den rekvirerende myndighed kan imidlertid også vælge at oprette en generel fysisk sag om det pågældende initiativ, hvori myndighedens egne dokumenter indlægges samt flere konkrete sager, hvori bidrag modtaget fra de andre myndigheder indlægges. I sådanne tilfælde vil de konkrete fysiske sager, hvori bidrag fra andre myndigheder indlægges, indgå som en del af den generelle fysiske sag, hvis indholdet af den generelle sag kun meningsfuldt lader sig forstå ved inddragelse af de dokumenter, der er indeholdt i de konkrete sager.

Der kan imidlertid være grund til at understrege, at der i praksis ofte(st) vil være sammenhæng mellem ”sagen” i den nævnte forstand og den fysiske sag hos vedkommende forvaltningsmyndighed. Herudover

kan der være grund til at fremhæve, at begrebet en "fysisk sag" med indførelsen af elektroniske sagsbehandlingssystemer (ESDH-systemer) efterhånden må antages at miste betydning.

7.3. Undtagelse af sagsområder

Det er kommissionens principielle opfattelse, at offentlighedsloven fortsat bør indeholde adgang til at undtage bestemte sagsområder fra lovens anvendelsesområde. Et helt sagsområde bør dog alene undtages fra lovens anvendelsesområde, hvis det må antages, at langt den overvejende del af de dokumenter indenfor det pågældende område, der kan blive spørgsmål om at undergive aktindsigt, efter en konkret vurdering må forventes nægtet udleveret på baggrund af det beskyttelseshensyn, der ligger bag den enkelte undtagelsesbestemmelse. Er det tilfældet, må det imidlertid – af hensyn til såvel forvaltningsmyndighederne (administrative fordele) som offentligheden (informative grunde) – foretrækkes, at hele sagsområdet undtages, jf. tilsvarende Offentlighedsudvalgets betænkning nr. 857/1978, side 104.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de retsvirkninger, der er forbundet med, at en sag er omfattet af bestemmelsen – herunder at samtlige sagens dokumenter er undtaget fra aktindsigt, inklusive de dokumenter, der, hvis de havde foreligget i andre sammenhænge, ville have været undergivet aktindsigt – skal opretholdes. Denne retsvirkning stemmer overens med det nævnte administrative hensyn, der ligger bag undtagelsen af et helt sagsområde fra loven, ligesom en indsigt i enkelte af sagens dokumenter, efter omstændighederne vil kunne afsløre "følsomme" oplysninger.

På den anden side er det dog – i overensstemmelse med det, der er anført ovenfor kapitel 14, pkt. 3.2.2 – kommissionens opfattelse, at den enkelte undtagelsesbestemmelse ikke skal udstrækkes videre, end beskyttelsesbehovet bag bestemmelsen tilsiger. Dette synspunkt må også antages at ligge bag de gældende undtagelsesbestemmelser. Det er således f.eks. fastsat, at lovgivningssager alene er undtaget fra aktindsigt, indtil forslaget er fremsat for Folketinget, ligesom det er fastsat, at en række standardprægede oplysninger i konkrete personalesager kan udleveres efter lovens almindelige regler, selvom sagen som sådan er undtaget fra aktindsigt.

På denne baggrund har kommissionen i det følgende for hvert af de fem sagsområder – sager indenfor strafferetsplejen, sager om førelse af en ministerkalender, sager om lovgivning, sager om ansættelse og forfremmelse samt konkrete personalesager – der efter den gældende offentlighedslov er undtaget fra lovens anvendelsesområde, overvejet hvorvidt undtagelsen bør opretholdes, og i forlængelse heraf, om der – hvis undtagelsen skal opretholdes – er grund til at begrænse den nærmere rækkevidde af den enkelte bestemmelse.

7.3.1. Sager indenfor strafferetsplejen

7.3.1.1. Offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., der undtager sager indenfor strafferetsplejen fra lovens anvendelsesområde, er begrundet i såvel strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen) som hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen).

Det er kommissionens opfattelse, at disse hensyn er så kvalificerede og tungtvejende, at de i almindelighed vil være til hinder for, at offentlighedsprincippet udvides til de sagstyper, der er omfattet af bestemmelsen.

Kommissionen har dog overvejet spørgsmålet om, hvorvidt afgrænsningen af "straffesagsbegrebet" i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. (sager inden for strafferetsplejen) bør svare til den snævrere afgrænsning, der følger af forvaltningslovens § 9, stk. 3 (sager om strafferetlig forfølgning). Den snævrere afgrænsning af, hvilke sager der kan undtages fra partsaktindsigt med hjemmel i § 9, stk. 3, indebærer,

at bl.a. sager om tilhold i henhold til straffelovens § 265 – der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. – ikke kan undtages efter forvaltningslovens § 9, stk. 3, jf. ovenfor kapitel 5, pkt. 2.3.3.1.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre offentlighedslovens afgrænsning af, hvilke typer sager der er omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., således at lovens straffesagsbegreb kommer til at svare til forvaltningslovens begreb. Dette skyldes, at de sager, som en part vil have ret til aktindsigt i efter forvaltningsloven – f.eks. tilholdssager – efter kommissionens opfattelse har et sådant (følsomt) indhold, at de af hensyn til den enkeltperson, de vedrører, ikke skal undergives offentlighedens indsigt.

I det omfang offentlighedslovens afgrænsning af, hvilke typer sager der er omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., kom til at svare til forvaltningslovens afgrænsning af partsaktindsigt – således at bl.a. tilholdssager, sager om fuldbyrdelse af straffedomme, f.eks. sager om prøveløsladelse, ikendelse af disciplinærstraf mv. blev omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt – ville retten til aktindsigt ud fra en praktisk betragtning i øvrigt ikke blive udvidet. Dette skyldes, at der i forhold til stort set alle oplysninger, der indgår i de "nye" sager, hvor offentlighedslovens regler ville komme til at gælde, kunne meddeles afslag på aktindsigt med henvisning til lovudkastets § 30, nr. 1 (nugældende lovs § 12, stk. 1, nr. 1), hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold. En undtagelse af de nævnte sager fra retten til aktindsigt er således i overensstemmelse med det synspunkt, der er nævnt ovenfor under pkt. 7.3, hvorefter et sagsområde bør være undtaget offentlighedslovens anvendelsesområde, hvis det må antages, at langt den overvejende del af de dokumenter inden for det pågældende område, der kan blive spørgsmål om at undergive aktindsigt, efter en konkret vurdering må forventes nægtet udleveret på baggrund af det beskyttelseshensyn, der ligger bag den enkelte undtagelsesbestemmelse.

Kommissionen finder på den baggrund, at der ikke er grund til at indskrænke anvendelsesområdet for lovens § 2, stk. 1, 1. pkt., og at de sagstyper, der falder indenfor bestemmelsens anvendelsesområde, jf. pkt. 2.2 ovenfor, fortsat skal være omfattet heraf, jf. dog nedenfor i pkt.

7.3.1.2 vedrørende sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Kommissionen finder i øvrigt, at de retsvirkninger, der er forbundet med, at en sag er omfattet af bestemmelsen – herunder at samtlige sagens dokumenter er undtaget fra aktindsigt, inklusive dokumenter, der i andre sammenhænge ville have været undergivet aktindsigt – skal opretholdes, jf. pkt. 2.3 ovenfor.

7.3.1.2. Kommissionen har overvejet, om der i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer bør indføres en adgang til aktindsigt i sagen.

Til støtte for at indføre en adgang til aktindsigt kan der peges på, at der i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer ikke gælder samme vægtige beskyttelsesbehov som i forhold til straffesager mod fysiske personer, hvor der – foruden hensynet til efterforskningen – også er et hensyn at tage til den privatperson, som sagen vedrører.

Herudover kan der peges på, at Folketingets Ombudsmand i FOB 2005, side 309 – der drejede sig om, at Forbrugerombudsmanden på Forbrugerstyrelsens hjemmeside havde offentliggjort, at Forbrugerombudsmanden havde meldt et selskab til politiet for overtrædelse af en bestemmelse i markedsføringsloven – fremhæver, at "en oplysning om at en virksomhed der drives i selskabsform, eventuelt har begået en strafbar overtrædelse af særlovgivningen, normalt ikke anses for fortrolig", hvorfor bestemmelserne om tavshedspligt i straffelovens § 152 og forvaltningslovens kapitel 8 normalt ikke i sig selv er til hinder for, at en myndighed af egen drift kan offentliggøre en sådan oplysning.

På denne baggrund kan det anføres, at synspunktet om, at den enkelte undtagelsesbestemmelse ikke skal udstrækkes videre, end beskyttelsesbehovet bag bestemmelsen tilsiger, indebærer, at der bør være en adgang til aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der også i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer vil være et væsentligt hensyn at tage til efterforskningen af den pågældende sag, ligesom der vil skulle tages hensyn til de privatpersoner, der som vidner eller lignende bliver omtalt i sagen.

I forlængelse heraf kan det fremhæves, at det er korrekt, at der ikke i sager af den omhandlede karakter, skal tages hensyn til privatlivets forhold i samme udstrækning som i straffesager, der vedrører en privatperson, men det vil dog være belastende for den pågældende virksomhed og ofte af indgribende betydning, at der meddeles aktindsigt i sådanne sager. Det er også et hensyn, som ombudsmanden peger på i FOB 2005, side 309, for så vidt angår spørgsmålet om offentliggørelse af politianmeldelsen i den pågældende sag.

Herudover kan der peges på, at spørgsmålet om aktindsigt i straffesager hos politiet og anklagemyndigheden er reguleret af retsplejelovens regler om aktindsigt, der er indsat ved lov nr. 215 af 31. marts 2004, og som også indeholder en adgang for "enhver" til at få aktindsigt, jf. kapitel 5, pkt. 7.2 ovenfor. De nævnte regler indebærer bl.a., at anklagemyndigheden efter anmodning skal udlevere en kopi af et anklageskrift til massemedier, medmindre væsentlige hensyn til beskyttelse af statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner taler imod, jf. retsplejelovens § 41 f, stk. 2, sammenholdt med § 41 b, stk. 3, nr. 1.

Der kan således peges på, at det behov, som navnlig pressen måtte have for aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer, er tilgodeset med retsplejelovens regler om aktindsigt.

Hertil kommer, at det følger af retsplejelovens § 41 g, stk. 1, at der – medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. – kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i retsplejelovens almindelige bestemmelser (meroffentlighedsprincippet). Der vil således i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer efter en konkret vurdering kunne gives adgang til oplysninger om pågældende juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører, uden at bryde tavshedspligten mv. Denne mulighed vil i øvrigt også være til stede for andre forvaltningsmyndigheder end politiet eller anklagemyndigheden, der ikke er omfattet af retsplejelovens regler om aktindsigt, idet de pågældende myndigheder kan meddele de nævnte oplysninger efter et princip svarende til offentlighedslovens meroffentlighedsprincip, som indholdsmæssigt er identisk med retsplejelovens tilsvarende princip.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der ikke bør indføres en (generel) regel i offentlighedsloven om adgang til aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer.

7.3.1.3. Kommissionen har i øvrigt som et særligt spørgsmål overvejet, om der bør indføres en adgang til aktindsigt i administrative bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

Til støtte for ikke at indføre en sådan adgang til aktindsigt kan der peges på det procesøkonomisk ønskelige i, at der foreligger mulighed for, at den juridiske person kan få afsluttet den pågældende bødesag ved at vedtage bødeforelægget. I det omfang den juridiske person ikke længere vil have samme mulighed for at vedtage bøden uden for offentlighedens søgelys, vil den juridiske person miste en væsentlig fordel ved at erkende sig skyldig i en given overtrædelse og vedtage bødeforelægget.

Herudover kan der peges på, at det ikke kan udelukkes, at der i visse sammenhænge – navnlig i de sager, hvor bødeforelægget udstedes af politiet, eller hvor særmyndigheden politianmelder den juridiske person,

fordi denne nægter at vedtage bødeforelægget – kan være et væsentligt hensyn at tage til efterforskningen af sagen, der således vil tale imod aktindsigt i sagen.

Hertil kommer, at der i sager om udstedelse af bødeforelæg til juridiske personer – ligesom i straffesager, der vedrører enkeltpersoner – efter omstændighederne også skal tages hensyn til de personer, der som vidner eller ofre for lovovertrædelsen omtales i sagen. Der kan således mere sammenfattende peges på, at de hensyn, der begrunder, at straffesager om enkeltpersoner er undtaget fra retten til aktindsigt – hensynet til eventuelle ofre, vidner, tiltalte og hensynet til efterforskningen – også i et vist omfang gælder i forhold til sager om udstedelse af bødeforelæg til juridiske personer. Der er således for en principiel betragtning alene den forskel, at hensynet til tiltalte ikke er så tungtvejende, når der er tale om, at straffesagen vedrører en juridisk person, jf. således også pkt. 7.3.1.2, ovenfor.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der på mange af de områder, hvor der er mulighed for at udstede administrative bødeforelæg – f.eks. arbejdsmiljøområdet, miljøområdet, fødevareområdet mv. – er en umiddelbar og væsentlig interesse for offentligheden i at få kendskab til, om en virksomhed har (er mistænkt for at have) overtrådt reglerne på det pågældende område.

Desuden kan der peges på, at de gældende tavshedspligtregler ikke er til hinder for, at den forvaltningsmyndighed, der behandler sagen om udstedelse af et administrativt bødeforelæg – herunder også politiet og anklagemyndigheden – af egen drift oplyser, at der er indledt en administrativ bødesag mod en juridisk person, og i givet fald hvordan denne sag afsluttes, herunder størrelsen af den bøde, der måtte blive vedtaget af den juridiske person.

Herudover kan det anføres, at administrative bødeforelæg i almindelighed alene udstedes, hvis overtrædelsen er klar og ukompliceret (det vil sige, at der ikke foreligger bevismæssig tvivl om, at virksomheden har begået overtrædelsen), og hvis der foreligger bødepraksis for den pågældende overtrædelse.

I forlængelse heraf kan der peges på, at der i sager om udstedelse af administrative bødeforelæg ofte ikke vil foreligge efterforskningsmæssige hensyn, da udstedelsen af et administrativt bødeforelæg typisk vil ligge i forlængelse af et kontrol- eller tilsynsbesøg, der er foretaget af en forvaltningsmyndighed, og hvor det er "konstateret", at der foreligger en (klar og ukompliceret) overtrædelse af de relevante retsregler.

Endelig kan der peges på, at selvom den juridiske person ikke vil have samme mulighed som hidtil for uden for offentlighedens søgelys at vedtage et administrativt bødeforelæg, vil der dog stadig være knyttet den fordel med at vedtage et bødeforelæg, at der ikke vil blive ført en egentlig retssag med offentlige forklaringer mv.

På baggrund af hensynet til aktindsigt i sager om udstedelse af administrative bødeforelæg til juridiske personer sammenholdt med, at afgørende modhensyn ikke taler imod at indføre en sådan (afgrænset) adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, finder kommissionen, at der bør indføres en adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, jf. således lovudkastets § 19, stk. 2.

Kommissionen finder dog, at retten til aktindsigt efter lovudkastets § 19, stk. 2, først skal gælde fra det tidspunkt, hvor bødeforelægget er vedtaget af den juridiske person, og således ikke allerede fra det tidspunkt, hvor bødeforelægget udstedes til den juridiske person. I den forbindelse har kommissionen navnlig lagt vægt på, at en manglende vedtagelse af et bødeforelæg, der er udstedt af en særmyndighed, indebærer, at sagen af den pågældende myndighed overgives til politiet med henblik på, at politiet tager stilling til sagens videre forløb. Der er således på det tidspunkt, hvor bødeforelægget udstedes ikke sikkerhed for, at der er tale om en sag, der ender som en "bødeforelægssag", og det kan derfor ikke afvises, at sagen ender som en "egentlig straffesag".

7.3.1.4. Det er sammenfattende kommissionens opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., bør videreføres, jf. lovudkastets § 19, stk. 1, og at der bør indføres en adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, jf. lovudkastets § 19, stk. 2.

7.3.2. Sager om lovgivning

7.3.2.1. Offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., undtager lovgivningssager fra aktindsigt, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget. Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen indgår endvidere som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces, jf. pkt. 4.1 ovenfor.

Det er kommissionens opfattelse, at de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., indebærer, at bestemmelsen bør opretholdes, herunder således at bestemmelsen ikke omfatter fortolkning af gældende lovgivning, sager vedrørende generelle administrative forskrifter, sager vedrørende vedtagelse af EU-retsakter mv.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at bestemmelsen – i overensstemmelse med gældende praksis – alene bør finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag bør således ikke falde inden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der vil blive udarbejdet et udkast til et lovforslag.

Derimod finder kommissionen det ikke uden videre afgørende for bestemmelsens anvendelse, om et lovudkast kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Dette skyldes, at behandlingen af centraladministrationens sager om udarbejdelse – eller overvejelser om udarbejdelse – af lovgivningsinitiativer, efter omstændighederne kan strække sig over en længere periode, og det hensyn, der ligger bag bestemmelsen (beskyttelsen af den politiske beslutningsproces), gør sig også gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.

Kommissionen finder endvidere, at den afgrænsning af, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, som følger af ombudsmandens praksis, jf. pkt. 4.5, i det hele bør videreføres.

I den forbindelse bemærkes, at et (eksternt) lovforberedende udvalgs betænkning for en principiel betragtning først er offentligt tilgængelig, når det pågældende lovforslag måtte blive fremsat for Folketinget, og ikke allerede på det tidspunkt, hvor betænkningen afleveres til vedkommende minister, jf. således lovudkastets § 20 (og den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt). Der er imidlertid en langvarig praksis for, at sådanne udvalgs betænkninger offentliggøres før det pågældende lovforslag er fremsat for Folketinget. I den forbindelse må det pågældende ministerium efter kommissionens opfattelse dog drage omsorg for, at vedkommende folketingsudvalg har modtaget betænkningen, inden den gøres offentligt tilgængeligt (eller eventuelt udleveres som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning). Der henvises til kapitel 20, pkt. 3.2.2, om meroffentlighed i forhold til et "udkast til lovforslag", der ikke er fremsat for Folketinget, men som er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen.

Det skal i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at kommissionen forudsætter, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Dette skyldes, at de hensyn til den (regerings)politiske beslutningsproces, der ligger bag lovudkastets § 20, i almindelighed ikke vil kunne begrunde, at det pågældende ministerium undlader at meddele meraktindsigt i de nævnte

interne faglige vurderinger efter det nævnte tidspunkt, hvor lovudkastet er sendt i høring. Der henvises således til kapitel 16, pkt. 6.5.2.5.

7.3.2.2. Kommissionen har i lyset af lovudkastets § 24, stk. 1, hvorefter dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier, styrelser mv. i forbindelse med ministerbetjening ikke er omfattet af retten til aktindsigt, overvejet, om der er behov for at opretholde en bestemmelse, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette skal ses i lyset af, at de dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med lovgivningsinitiativer vil være omfattet af lovudkastets § 24, da de vil være udvekslet i forbindelse med "ministerbetjening", således som dette udtryk efter bestemmelsen må forstås, jf. kapitel 16, pkt. 6.4, nedenfor

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der fortsat er behov for en generel bestemmelse af den omhandlede karakter, bl.a. fordi en overvejende del af de dokumenter, der indgår i en lovgivningssag efter en konkret vurdering vil være undtaget fra aktindsigt. De hensyn, der således ligger bag undtagelsen af et bestemt sagsområde fra lovens anvendelsesområde – administrative hensyn og informative hensyn, jf. pkt. 7.3 ovenfor – taler således for at opretholde bestemmelsen.

Hertil kommer, at en ophævelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. (lovudkastets § 20), vil indebære, at forvaltningsmyndighederne i forhold til de pågældende dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets § 24, skal tage stilling til, om der skal ekstraheres oplysninger fra dokumenterne efter lovudkastets §§ 28 og 29. Det er kommissionens opfattelse, at dokumenter, der indgår i lovgivningssager (dvs. sager omfattet af lovudkastets § 20) i almindelighed ikke vil indeholde oplysninger, der efter lovudkastets §§ 28 og 29 er ekstraheringspligtige, idet de pågældende oplysninger – der bl.a. vil kunne afsløre indholdet af lovgivningsinitiativet – efter en konkret vurdering må forventes at kunne undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen i lovudkastets § 33, nr. 5 (gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6).

7.3.2.3. På denne baggrund indeholder kommissionens lovudkast en bestemmelse i udkastets § 20, der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt.

7.3.3. Sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning

7.3.3.1. Offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., der undtager sager om førelse af en ministerkalender fra aktindsigt har – som beskrevet ovenfor under pkt. 3.3.1 – baggrund i en bred politisk aftale indgået den 30. april 2009.

På denne baggrund og under hensyn til, at den nævnte bestemmelse for nylig er vedtaget af et bredt politisk flertal i Folketinget, finder kommissionen, at bestemmelsen bør videreføres, jf. således lovudkastets § 22.

Kommissionsflertallet *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* forudsætter i den forbindelse, at det andet led i den politiske aftale bag § 2, stk. 1, 2. pkt., om indførelsen af en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og aktiviteter fortsætter, idet det dog bør være muligt (for de aftalende parter) at regulere dette led i den politiske aftale under hensyntagen til skiftende tiders behov.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* udtaler i den forbindelse følgende:

”Den politiske aftale om åbenhedsordningen har til hensigt at sikre en omfattende indsigt og kontrol med ministres forbrug af offentlige midler og deltagelse i forskellige aktiviteter. Den aktive informationspligt skal modsvare, at de pågældende ministres kalendere undtages for aktindsigt efter offentlighedsloven. Undtagelsen af ministerkalendere er imidlertid sket ved lov, hvorimod indførelsen af en udvidet informationspligt om ministres udgifter og aktiviteter alene er sket ved politisk aftale samt ved udarbejdelse af en vejledning fra Statsministeriet, der i sig selv er juridisk uforpligtende.

Idet de to tiltag er tæt forbundne, er den naturlige følgeslutning, at informationspligten angående ministres udgifter og aktiviteter tillige lovfæstes og indarbejdes i offentlighedsloven. Dette vil i øvrigt være i overensstemmelse med offentlighedskommissionens forslag om at indføre en generel pligt for den enkelte forvaltningsvirksomhed til at offentliggøre information om sin virksomhed jf. lovudkastets § 17.

Det er derfor nærliggende at foreslå, at åbenhedsordningen indsættes i lovudkastet som § 17, stk. 4. Hermed sikres, at undtagelsen for ministerkalendere ikke svækker offentlighedens indsigt i ministerens officielle aktiviteter, og offentlighedens ret til information vil ikke kunne ændres blot ved at indgå en politisk aftale bag lukkede døre, jf. herved også mindretallets udtalelse under pkt. 7.3.3.3 nedenfor. ”

7.3.3.2. Kommissionen har endvidere overvejet, om alle kalendere, der føres i den offentlige forvaltning – ligesom ministerkalendere – bør være undtaget fra retten til aktindsigt.

Et flertal i kommissionen *(Eva Ersbøll, Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* finder, at der ved vurderingen af det nævnte spørgsmål, må lægges vægt på, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 2, stk. 1, 2. pkt., om at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab samt om at beskytte privatsfæren, gør sig gældende i forhold til alle sager om førelse af en kalender i den offentlige forvaltning.

Kommissionsflertallet finder, at der i den forbindelse navnlig må lægges vægt på, at der – på samme måde som vedrørende aktindsigt i offentligt ansattes personalesager – er risiko for, at anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere vil blive udnyttet på en chikanøs måde. Dette synspunkt skal også ses i sammenhæng med, at undtagelsen af ministerkalendere fra retten til aktindsigt, tydeliggør, at der gælder en ret til aktindsigt i offentligt ansattes kalendere.

Det må – i forlængelse af det anførte – også tages i betragtning, at offentligt ansatte vil kunne føle utryghed og usikkerhed alene på grund af den omstændighed, at der vil kunne begæres aktindsigt i deres kalendere, uanset om det i det enkelte tilfælde må antages, at den konkrete anmodning om aktindsigt har et chikanøst formål.

Herudover har flertallet lagt vægt på, at en undtagelse af alle kalendere, der føres i den offentlige forvaltning, fra retten til aktindsigt, ikke kan antages at udgøre et væsentligt indgreb i offentlighedens adgang til information. Dette skyldes bl.a., at det ikke kan antages, at der forbundet en særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i sådanne kalendere, ligesom sådanne kalendere ikke generelt kan antages at indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden.

I den sammenhæng må det også tages i betragtning, at der i forhold til alle ansatte i det offentliges tjeneste – i overensstemmelse med gældende ret – vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovudkastets § 21, stk. 3, ligesom der som i dag vil kunne søges aktindsigt i bilag mv. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv.

På denne baggrund – og efter en samlet afvejning af de hensyn, der taler henholdsvis for og imod aktindsigt i de nævnte kalendere – finder flertallet i kommissionen, at alle kalendere, der føres i den offentlige forvaltning, bør være undtaget fra retten til aktindsigt. Det vil sige, at ikke blot offentligt ansattes kalendere bør være undtaget fra retten til aktindsigt, men også kalendere for regionsrådsformænd, borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse. Der vil heller ikke være aktindsigt i kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmers kalendere, der normalt ikke vil være oprettet som led i administrativ sagsbehandling, og derfor allerede efter de gældende regler vil falde uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. pkt. 3.2.

Det er endvidere kommissionsflertallets opfattelse, at de hensyn, der er anført til støtte for undtagelse af offentligt ansattes kalendere, fører til, at sager om førelse af kalendere i forhold til personer, der er ansat i retssubjekter omfattet af lovudkastets §§ 3-5, bør undtages fra aktindsigt. Der kan i den anledning også peges på, at lovudkastets § 21 vedrørende undtagelse af sager om ansættelse eller forfremmelse samt konkrete personalesager fra aktindsigt, tillige omfatter sager i de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* finder ikke, at der bør ske en udvidelse af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., således at alle sager om førelse af en kalender undtages fra retten til aktindsigt. Mindretallet udtaler i den forbindelse følgende:

> ”Særordningen for ministre, der er aftalt og vedtaget i 2009 af et bredt flertal, tages til efterretning. Undtagelsen, der er begrænset til ministerkalendere, skal vel at mærke ses i sammenhæng med gennemførelse af aktiv informationspligt om væsentlige ministeraktiviteter. Ministerrollen er unik, fordi den enkelte minister både har den øverste politiske ledelse og den øverste administrative ledelse af ministeriet, og dermed er den offentlige interesse særlig stor og kan begrunde specifikke krav til informationspligt om ministerens aktiviteter og udgifter.
>
> En generel undtagelse for kalendere vil derimod være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter. Kalenderne, der føres af den offentlige forvaltning, giver bl.a. mulighed for, at borgere, pressen og andre myndigheder, der ønsker kontakt med en ansat eller politiker, hurtigt kan få information om, hvor og hvornår den pågældende er tilgængelig. Kalenderoplysninger formidles via forvaltningens omstilling/information eller er tilgængelige via forvaltningens hjemmeside. Udover den daglige praktiske betydning har kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, offentlig interesse, fordi de kan give oversigt over væsentlige forvaltningsaktiviteter, f.eks. møder og konferencer.
>
> De særlige hensyn, der gør sig gældende ved ministerkalendere, har ikke nævneværdig betydning i forhold til kalendere, der føres om ansattes tjenstlige aktiviteter. Skulle det være sagligt nødvendigt at sikre fortrolighed om specifikke oplysninger om møder og aftaler, er undtagelser mulige jf. offentlighedskommissionens lovudkast §§ 30 – 33. Kalendere kan give oversigt over tjenstlige aktiviteter i en forvaltning uden at gå tæt på den enkelte medarbejder, som den tidligere ret til aktindsigt i personalemapper gjorde, og der er langtfra samme behov for undtagelse af kalendere som for personalemapper. Hvis der undtagelsesvis skulle være tale om en kalenderansøgning med retsstridigt eller chikanøst formål, kan undtagelsen i kommissionens lovudkast § 9, stk. 2, nr. 2, anvendes. Principielt kunne en generel kalenderundtagelse modsvares af en aktiv informationspligt, som i så fald stort set skulle omfatte de samme oplysninger, som findes i kalendere dog med større krav til præcision. En sådan ændring, der ville kræve administrativt merarbejde, kan ikke anbefales.
>
> Mindretallet har overvejet, om der også bør indføres informationspligt i stedet for kalenderindsigt vedrørende borgmestre og regionsrådsformænd. Borgmestre og regionsrådsformænd har imidlertid ikke den øverste politiske ledelse, og de er i alle deres gøremål i kommunen hhv. regionen underlagt kontrol fra kommunalbestyrelsen hhv. regionsrådet. På denne baggrund ses der ikke at være samme behov for at indføre en lignende undtagelse samt informationspligt for borgmestre og regionsrådsformænd. Mindretallet kan af samme grund ikke tilslutte sig et evt. forslag om undtagelse for kalendere, der føres for borgmestre og regionsrådsformænd, men skulle en sådan undtagelse blive vedtaget, må konsekvensen være, at der også vedtages samme informationspligt som for ministre. ”

7.3.3.3. Som det fremgår af pkt. 3.3.1, er det et led i den politiske aftale bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., at de enkelte ministerier (af egen drift løbende) skal fremlægge forskellige oplysninger om ministerens udgifter og aktiviteter. Der gælder således i kraft af den nævnte politiske aftale en aktiv informationspligt på dette område.

Kommissionen har på den baggrund overvejet, om der også bør gælde en vis informationspligt vedrørende offentligt ansattes udgifter og aktiviteter, i det omfang disses kalendere undtages fra aktindsigt. Kommissionen har endvidere overvejet dette spørgsmål i forhold til borgmestre og regionsrådsformænd.

Det er kommissionens opfattelse, at der i forhold til borgmestre og regionsformænd må lægges vægt på, at de – ligesom ministre – fungerer som politikere og som forvaltningschefer. Og det er kommissionens opfattelse, at der i forhold til borgmestre og regionsrådsformænd – på samme måde som i forhold til ministre – må antages at være en almindelig offentlig interesse i oplysninger om, hvilke udgifter de har som led i udøvelsen af hvervet som borgmester eller regionsrådsformand, ligesom der består en interesse i at få kendskab til, hvilke aktiviteter de deltager i som led i varetagelsen af hvervet.

Kommissionen finder det på den baggrund nærliggende, at en undtagelse af borgmestres og regionsformænds kalendere fra aktindsigt suppleres af en vis informationspligt i forhold til disses udgifter og aktiviteter.

Kommissionen finder således, at kommuner og regioner af egen drift på deres respektive internethjemmesider bør offentliggøre visse oplysninger om borgmestres og regionsformænds udgifter og aktiviteter. Der kan i den anledning henvises til åbenhedsordningen vedrørende ministres udgifter og aktiviteter, idet kommissionen dog finder, at det må være op til den enkelte kommune og region at fastsætte de nærmere retningslinjer herom.

I forhold til offentligt ansatte, er det derimod kommissionens opfattelse, at offentligheden ikke kan antages at have en sådan særlig interesse i løbende at få oplysninger om disses udgifter og aktiviteter, at det kan begrunde en aktiv informationspligt for den enkelte offentlige myndighed på dette område. Der består således en væsentlig forskel i henseende til offentlighedens interesse i på den ene side løbende at få oplysninger om udgifter og aktiviteter, som ministre, borgmestre og regionsrådsformænd har eller udøver, og på den anden side i forhold til offentligt ansattes udgifter og aktiviteter.

Hertil kommer, at en aktiv informationspligt for offentlige myndigheder i forhold til alle offentligt ansattes udgifter og aktiviteter vil indebære en administrativ byrde i et omfang, der ikke vil stå mål med den formentlig begrænsede offentlige interesse, der vil være for de pågældende oplysninger.

Kommissionen har i den forbindelse særligt overvejet, hvorvidt der bør indføres en informationspligt i forhold til højtstående offentligt ansattes (f.eks. departementschefers og kommunaldirektørers) udgifter og aktiviteter. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at heller ikke disse personers udgifter og aktiviteter har en offentlig interesse af en sådan karakter, at der er grundlag for at etablere en aktiv informationspligt herom.

Det skal i den forbindelse nævnes, at der i forhold til alle ansatte i det offentliges tjeneste – i overensstemmelse med gældende ret – vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovudkastets § 21, stk. 3. Herudover vil der som i dag kunne søges aktindsigt i udgiftsbilag mv.

I forhold til spørgsmålet om en lovfæstelse af ministres aktive informationspligt, udtaler et mindretal i kommissionen (Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes) følgende:

> *"§ 17, stk. 4. Ministerielle departementer skal på internettet give borgerne information om ministres udgifter, aktiviteter og modtagne gaver.*
>
> *Stk. 5. Justitsministeren fastsætter retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 4.*
>
> Med indførelsen af åbenhedsordningen i lovudkastets § 17, stk. 4, vil alle regeringens ministre fremover være forpligtet til at offentliggøre oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver. Informationspligten skal tillige omfatte en fremadrettet information om kommende officielle ministeraktiviteter.
>
> Oplysningerne skal offentliggøres på det enkelte ministeriums hjemmeside.
>
> Ifølge den politiske aftale om en ny åbenhedsordning af 30. april 2009 er det tanken, at der senere vil blive etableret en central samlet fremstilling af oplysninger på en dertil særlig indrettet hjemmeside, og i så fald vil de pligtige oplysninger formentlig skulle offentliggøres på denne hjemmeside. Afgørelse herom må træffes af Justitsministeriet i forbindelse med udstedelse af de nærmere retningslinjer, jf. nærværende forslags § 17, stk. 5.
>
> Oplysningerne opbevares på ministeriets hjemmeside og/eller en til formålet særlig indrettet hjemmeside i den periode ministeren sidder. Oplysninger skal dog fortsat være tilgængelige for aktindsigt efter ministerens afgang, ligesom de pågældende oplysninger bør overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen.

Justitsministeriet kan fastsætte retningslinjer for den informationspligt, der følger af § 17, stk. 4, jf. stk. 5. Retningslinjerne kan udmøntes i en bekendtgørelse, der tager afsæt i den af Statsministeriet udarbejdede vejledning med nødvendige præciseringer som neden for nævnt.

Repræsentationsudgifter

Et samlet beløb for ministerens månedlige repræsentationsudgifter fordelt på henholdsvis gaver og møder offentliggøres på ministeriets hjemmeside senest den 8. hverdag i den efterfølgende måned. Der henvises i øvrigt til punkt 2.1. i Statsministeriets vejledning af 3. juni 2009 om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter (herefter betegnet åbenhedsvejledningen).

Tjenesterejser

Et samlet beløb for ministerens månedlige udgifter til tjenesterejser fordelt på henholdsvis transport, måltider, overnatning, repræsentation og andre tjenstligt begrundede udgifter offentliggøres på ministeriets hjemmeside senest den 8. hverdag i den efterfølgende måned. De pågældende beløb skal opgives for hver enkelt tjenesterejse for sig. Der henvises i øvrigt til åbenhedsvejledningens punkt 2.2.

Modtagne gaver

Oplysninger om modtagne gaver er med til at sikre gennemsigtighed og modvirke en eventuel mistanke om usaglig påvirkning af ministeren. En fortløbende liste over modtagne gaver skal derfor offentliggøres på ministeriets hjemmeside med angivelse af oplysninger om giveren, anledningen og en kort beskrivelse af gaven.

Modtagne gaver skal forstås som gaver, som enten modtages af ministeren, ministerens ægtefælle eller af ministeren på vegne af ministeriet. Gaver til ministerens ægtefælle bør af principielle grunde også omfattes af informationspligten, i den udstrækning de er begrundet i pågældendes tilknytning til ministeren og derved ministerhvervet. For så vidt angår en nærmere definition af begrebet gaver henvises til åbenhedsvejledningens punkt 2.3., hvor dette uddybes med praktiske eksempler.

Arrangementer af officiel repræsentativ karakter

En bagudrettet liste over arrangementer af officiel repræsentativ karakter offentliggøres på ministeriets hjemmeside med angivelse af oplysninger om arrangøren, tid, sted og en beskrivelse af arrangementet senest den 8. hverdag i den efterfølgende måned. Der skal anlægges en bred forståelse af begrebet arrangementer af officiel repræsentativ karakter. Hvis der i konkrete tilfælde måtte opstå tvivl om, hvorvidt et arrangement er omfattet af begrebet officielle repræsentative arrangementer, bør det pågældende arrangement anses for omfattet.

I overensstemmelse med undtagelsen af ministerkalendere fra offentlighedslovens anvendelsesområde skal der ikke oplyses om rent private eller partimæssige arrangementer, idet disse ikke har relation til ministerens udførelse af sit embede. Der henvises i øvrigt til åbenhedsvejledningens punkt 2.4.

Kommende officielle ministeraktiviteter

Det fremgår udtrykkeligt af ordlyden i den politiske aftale om åbenhedsordningen, at det ikke er hensigten at begrænse offentlighedens indsigt i, hvad ministeren foretager sig i kraft af sit embede. Dette er en væsentlig hensigtserklæring, der bør efterleves i retningslinjerne for informationspligten om kommende ministeraktiviteter. Statsministeriets åbenhedsvejledning forekommer ikke tilstrækkelig præcis på dette punkt.

En fremadrettet liste over kommende officielle ministeraktiviteter offentliggøres på ministeriets hjemmeside. Det er i den forbindelse åbenbart, at møder, der endnu ikke er fastlagt eller opstår med meget kort varsel, ikke altid vil kunne påføres listen, inden aktiviteten finder sted. Det afgørende er, at oplysninger om forestående aktiviteter oplyses løbende, når disse er fastlagt og ikke nødvendigvis en måned frem. I modsat fald vil mange vigtige møder og/eller aktiviteter, der fastsættes med kort varsel, ikke blive offentliggjort i den pågældende måneds oversigt til skade for åbenheden og offentlighedens indsigt.

De nærmere kriterier for den aktive information om kommende ministeraktiviteter skal fremgå af en ny vejledning (jf. forslagets § 17, stk. 5). På den ene side skal pligten ikke omfatte ethvert møde, ministeren deltager i. En minister skal f.eks. have mulighed for at indbyde politikere til politiske sonderinger uden at offentligheden nødvendigvis skal informeres om møder herom.

På den anden side har visse møder så stor betydning, at offentligheden skal informeres om disse møders afholdelse for at leve op til offentlighedslovens formål. Her tænkes især på, at afgørende dele af lovgivningsprocessen i løbet af de seneste årtier er flyttet fra Folketingets udvalg til møder i ministerier. Møder mellem en minister og repræsentanter for partier (typisk en ordførerkreds), der afholdes med henblik på indgåelse af politiske aftaler om lovforslag, må medtages på listen. Tilsvarende må gælde for møder mellem en minister og en ordførerkreds eller anden politisk følgegruppe, der afholdes med henblik på stillingtagen til implementering af vedtagne love.

Møder med interesserepræsentanter, herunder virksomheder, foreninger mv. skal også medtages på listen over ministeraktiviteter, idet en reel åbenhedsordning netop skal sikre offentligheden indsigt i ministerens varetagelse af sit embede og dermed underbygge offentlighedens tillid til, at der ikke foregår magtmisbrug eller usaglig forskelsbehandling. ”

7.3.3.4. Som det fremgår af pkt. 3.3.3, følger det forarbejderne til § 2, stk. 1, 2. pkt., at det ministerium som fører en ministerkalender – i overensstemmelse med gældende ret – ikke har pligt til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., eller ud fra et eventuelt (ulovbestemt) princip svarende til den nævnte bestemmelse.

I lovudkastets § 14, stk. 2, er det foreslået, at meroffentlighedsprincippet også skal gælde i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-21, jf. nærmere herom bemærkningerne til § 14, stk. 2. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 3.2.2.2.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 3.3.1, er formålet med bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., at sikre, at ministerkalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Under hensyn til, at et bredt flertal i Folketinget for nyligt har vedtaget bestemmelsen i § 2, stk. 1, 2. pkt., ud fra en forudsætning om, at der heller ikke ud fra et (eventuelt) meroffentlighedsprincip er adgang til oplysninger i en ministerkalender, forslår kommissionsflertallet *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* en videreførelse af denne ordning, således at meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 2, ikke bør gælde for sager om førelse af en ministerkalender.

Det er i den forbindelse flertallets opfattelse, at der ikke foreligger grundlag for at have en anden retsstilling i forhold til andre sager om førelse af kalendere i den offentlige forvaltning, hvorfor kommissionen foreslår, at meroffentlighedsprincippet heller ikke skal gælde i forhold til sager om førelse af offentligt ansattes, borgmestres eller regionsrådsformænds kalendere. Det samme gælder i forhold til de kalendere, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovudkastets §§ 3-5.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* udtaler i den forbindelse følgende:

> ”Kommissionen har i lovudkastet foreslået, at offentlighedslovens bestemmelse om meroffentlighed ændres således, at det fremgår, at der ved anmodninger om aktindsigt er en pligt til at overveje meroffentlighed. Herudover foreslås det, at meroffentlighedsprincippet også skal finde direkte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der indgår i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt, dog således at forvaltningsmyndighederne alene skal foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der er grundlag for at meddele aktindsigt.
>
> Kommissionens flertal er imidlertid af den opfattelse, at sager om førelse af kalendere bør undtages fra den nye generelle regel om overvejelse af meroffentlighed. Flertallet har herved lagt vægt på, at et bredt flertal i Folketinget for nyligt har vedtaget bestemmelsen om at undtage sager om førelse af en ministerkalender ud fra en forudsætning om, at der heller ikke efter et meroffentlighedsprincip er adgang til oplysninger i en ministerkalender.
>
> Kommissionens mindretal deler opfattelsen af, at der skal tages hensyn til både, om en lovændring for nyligt er gennemført af et bredt flertal i Folketinget og til det pågældende flertals forudsætninger i den forbindelse. Det førstnævnte hensyn ligger bag kommissionens forslag om at videreføre reglen om ministerkalenderes undtagelse fra aktindsigt. En varetagelse af det sidstnævnte hensyn i relation til folketingsflertallets forudsætninger om meroffentlighedsprincippets anvendelse er imidlertid ikke tilsvarende enkel, efter som flertallets forudsætninger bygger på et andet grundlag end det, der foreslås i denne betænkning. Her tænkes både på kommissionens forslag om meroffentlighedsprincippets mere generelle anvendelighed og praktiserbarhed jf. kapitel 20, pkt. 3.2.2.2, side 755 ff. og på kommissionsflertallets forslag om, at undtagelsen for kalendere skal udvides væsentligt, så den vil omfatte alle sager om førelse af en kalender. På denne baggrund finder kommissionens mindretal, at der er anledning til at overveje, om reelle grunde taler imod, at kalendersagerne bliver omfattet af det generelle meroffentlighedsprincip. Da det ikke ses at være tilfældet, og da afgørende hensyn taler for at fastslå meroffentlighedsprincippet som et generelt og alment princip, jf. kapitel 20, pkt. 3.2.2.1, side 753 f. foreslår mindretallet, at meroffentlighedsprincippet kommer til at gælde generelt inden for hele offentlighedslovens anvendelsesområde. Som følge heraf bør lovudkastets § 14, stk. 2 henvise til alle sagskategorier, der er undtaget fra aktindsigt (§§ 19 – 22). ”

7.3.4. Sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste

7.3.4.1. Kommissionen finder, at de hensyn, der ligger bag undtagelsen af sager om ansættelse og forfremmelse fra offentlighedslovens anvendelsesområde – at den offentlige forvaltning kan tiltrække

kvalificerede ansøgere, og at beskytte eventuelle ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold – indebærer, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., skal opretholdes

Kommissionen har dog overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der i sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste skal være adgang for offentligheden til at kræve indsigt i en fortegnelse over ansøgerne til en bestemt stilling (ansøgerliste).

Til støtte for at indføre en adgang til indsigt i ansøgerlisten kan der peges på, at en sådan ret vil være i overensstemmelse med de hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet, herunder navnlig hensynet til, at offentligheden kan kontrollere, at den offentlige forvaltning i forbindelse med besættelsen af stillinger ikke lægger vægt på usaglige hensyn og i den forbindelse f.eks. ansætter personer, der er mindre kvalificerede end de andre ansøgere.

Endvidere kan det anføres, at en ret til indsigt i ansøgerlisten ligger i forlængelse af de vægtige principper om, at det offentlige skal ansætte den bedst egnede ansøger, og om, at stillinger i den offentlige forvaltning i alle tilfælde skal slås offentligt op inden besættelsen.

Endelig kan det fremhæves, at der i Norge gælder en ordning, som i vidt omfang videreføres i den nye norske offentlighedslov, der trådte i kraft i den 1. januar 2009, hvorefter der som udgangspunkt gælder en ret til indsigt i ansøgerlisten.

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at en adgang til ansøgerlisten vil være i strid med de principielle hensyn, der begrunder undtagelsesbestemmelsen. Der kan således peges på, at en adgang til ansøgerlisten vil indebære en risiko for, at kvalificerede ansøgere afholder sig fra at søge en ledig stilling, og det kan således have den konsekvens, at det offentlige ikke får ansat de bedst egnede og kvalificerede kandidater.

En adgang til indsigt i ansøgerlisten vil i øvrigt kunne indebære, at det offentlige kommer til at stå i en dårligere konkurrencemæssig situation end det private erhvervsliv med hensyn til at kunne tiltrække de bedst kvalificerede ansøgere.

På baggrund af en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at der ikke bør indføres en adgang for offentligheden til at få indsigt i ansøgerlisten, og at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., skal opretholdes, og at gældende ret, herunder den nærmere rækkevidde af bestemmelsen, i det hele bør videreføres, jf. således lovudkastets § 21, stk. 1, med tilhørende bemærkninger.

7.3.4.2. Der henvises i den forbindelse til kap. 26, pkt. 2.1.2, hvor kommissionen har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der i forvaltningsloven bør indføres en adgang for den, der har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, til at få indsigt i en liste med oplysning om, hvem der i øvrigt har søgt den pågældende stilling.

7.3.5. Konkrete personalesager

7.3.5.1. Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 2-4, at sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentliges tjeneste er delvist undtaget fra aktindsigt. Baggrunden for undtagelsen af sådanne sager er, dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte utryghed, ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere, jf. pkt. 6.1 ovenfor.

Det er kommissionens opfattelse, at de hensyn, der ligger bag den delvise undtagelse af konkrete ansættelsessager fra retten til aktindsigt, indebærer, at bestemmelsen bør videreføres i forbindelse med lovrevisionen. Kommissionen finder i den anledning grund til at fremhæve, at de hensyn, som offentlighedsloven

varetager, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, og kapitel 8 ovenfor, heller ikke umiddelbart taler for, at der skal være aktindsigt i enkeltpersoners personalesager.

På denne baggrund – og i lyset af, at bestemmelsen er indført så sent som i 1998 på grundlag af et forudgående betænkningsarbejde – indeholder kommissions lovudkast i § 21, stk. 2-3, en delvis undtagelse af konkrete personalesager fra retten til aktindsigt.

Det bemærkes, at kommissionen har overvejet, om der kan være grund til at indskrænke bestemmelsens anvendelsesområde, således at flere oplysninger end de "standardprægede" personaleoplysninger, der er omfattet af den gældende lovs § 2, stk. 3, skal være offentligt tilgængelige efter lovens almindelige regler. Det er efter en afvejning af på den ene side de personaleoplysninger, der kan være af reel interesse for offentligheden, og på den anden side hensynet til den ansatte og til forvaltningsmyndighedernes personalemæssige interesser, imidlertid kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at udvide listen af de oplysninger, der er nævnt i § 2, stk. 3, jf. dog pkt. 7.3.5.2 straks nedenfor.

7.3.5.2. Kommissionen har overvejet det spørgsmål, om der bør indføres en ret for offentligheden til at få aktindsigt i såkaldte direktørkontrakter. Endvidere har kommissionen overvejet det spørgsmål, om der bør indføres en ret for offentligheden til at få aktindsigt i andre lignende ledelseskontrakter.

Kommissionen bemærker herom følgende:

7.3.5.2.1. En direktørkontrakt er en resultatlønkontrakt, der kan indgås mellem departementet og direktøren for en institution på det pågældende ministerområde. Formålet med direktørkontrakten er at give direktøren et økonomisk incitament til at forfølge en række mål for ledelse og styring af den pågældende institution. Det sker ved udbetaling af resultatløn.

Direktørkontrakten indgår i et kontrakthierarki, og skal ses i sammenhæng med den offentligt tilgængelige resultatkontrakt for den pågældende institution (den kontrakt, der kan indgås mellem departementet og direktøren for en institution på det pågældende ministerområde og gælder for hele den pågældende institution). Direktørkontrakten anvendes navnlig til at udmønte resultatkontrakten, men direktørkontrakten kan også anvendes til at fokusere på elementer, der ikke indgår i resultatkontrakten.

De enkelte ministerier anvender en måleskala til at foretage en objektiv beregning af, hvor meget resultatløn der udbetales ved en fuld opfyldelse af de enkelte mål og ved en delvis opfyldelse af de enkelte mål. Derudover er der mulighed for at foretage en skønsmæssig forhøjelse svarende til en fordobling af den objektivt beregnede resultatløn. Imidlertid kan resultatlønnen maksimalt udgøre 25 pct. af lønrammelønnen inkl. varige tillæg. En skønsmæssig forhøjelse kan eksempelvis anvendes til at kompensere for, at udefrakommende omstændigheder har indvirket på graden af målopfyldelse.

Der kan om direktørkontrakter henvises til den af Finansministeriet udgivne publikation "Effektiv opgavevaretagelse i staten", 2003, side 60 ff.

Den nugældende offentlighedslov giver ikke offentligheden ret til aktindsigt i direktørkontrakter, jf. herved lovens § 2, stk. 2 og 3.

Spørgsmålet om ret til aktindsigt i direktørkontrakter er bl.a. behandlet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, der er gengivet i FOB 2004, side 114. Ombudsmandens udtalelse var foranlediget af en klage fra en journalist, der i den konkrete sag af Personalestyrelsen havde fået afslag på aktindsigt i en række direktørkontrakter, der var indsendt til styrelsen til orientering, jf. vejledningen "Resultatløn til chefer". Styrelsens begrundelse for afslaget var, at direktørkontrakter i personalesager kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, og at der ved afgørelsen af, om der kunne gives aktindsigt

i styrelsens generelle sag, måtte lægges afgørende vægt på de hensyn, der lå bag bestemmelsen i § 2. Afslaget blev givet med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Ombudsmanden udtalte, at de bagvedliggende omstændigheder for resultatløn til direktører kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2. I forhold til en vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., havde Personalestyrelsen i sit afslag henvist til hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner i forbindelse med indgåelse af fremtidige direktørkontrakter og til, at styrelsen ikke havde nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne. Ombudsmanden anførte herom, at styrelsens manglende kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne ikke i sig selv kunne begrunde et afslag på meroffentlighed, idet styrelsen havde pligt til at undersøge sagen i fornødent omfang. Hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner måtte derimod anses for et lovligt hensyn.

Selv om offentlighedsloven ikke giver offentligheden ret til aktindsigt i direktørkontrakter, har en del ministerier i et vist omfang offentliggjort institutionernes direktørkontrakter på institutionernes hjemmeside på internettet.

Derudover har Personalestyrelsen siden introduktionen af direktørkontrakter gennemført en årlig opfølgning, der baseres på anonymiserede oplysninger. Opfølgningerne viser antallet af direktørkontrakter, andelen af direktører på direktørkontrakter og gennemsnitstal for målopfyldelsesgrad, beregnet resultatløn, skønsmæssig forhøjelse og samlet resultatløn samt beregnet resultatløn som procent af den faste løn og samlet resultatløn som procent af den faste løn. Opfølgningerne offentliggøres på Personalestyrelsens hjemmeside på internettet.

Det hensyn, der på den ene side kan tale for, at offentligheden bør have ret til aktindsigt i en direktørkontrakt, består i, at offentligheden bør have ret til at opnå kendskab til den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Det bemærkes herved, at der som oftest er et betydeligt sammenfald mellem den offentligt tilgængelige resultatkontrakt og direktørkontrakten, således at det, der særskilt kan opnås kendskab til gennem direktørkontrakten, navnlig er den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. I det omfang det anførte hensyn anerkendes, kan det tale for, at der bør være ret til aktindsigt i en direktørkontrakt. Derimod bør der ikke være ret til aktindsigt i andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed. Sådanne andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed vil således sjældent afspejle den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Heroverfor må der imidlertid ved udformningen af eventuelle regler herom lægges vægt på et modsatrettet hensyn til, at en direktørkontrakt fortsat skal kunne anvendes som egnet ledelsesinstrument. Eventuelle regler herom må således ikke få den konsekvens, at der i højere grad vil blive anvendt andre ledelsesinstrumenter. Hertil kommer, at der også må lægges vægt på personlige hensyn til direktøren og til andre ansatte.

På den baggrund finder kommissionen ud fra en samlet bedømmelse, at der bør være ret til aktindsigt i de dele af en direktørkontrakt, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, således som de afspejler sig i den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Derimod bør der ikke være ret til aktindsigt i de dele af en direktørkontrakt, der afspejler direktørens eventuelle personlige målsætninger eller lignende, f.eks. med hensyn til personlig udvikling og synlighed, ligesom der ikke bør være ret til aktindsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler direktørens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende. Der kan herved henvises til de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

Der bør imidlertid efter omstændighederne være adgang til at gøre undtagelse fra retten til aktindsigt i de dele af en direktørkontrakt, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Som et eksempel kan nævnes, at der efter omstændighederne bør være adgang til at gøre undtagelse fra retten til aktindsigt i målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende.

7.3.5.2.2. Kommissionen finder, at det hensyn, der kan tale for, at offentligheden bør have ret til aktindsigt i en direktørkontrakt – at offentligheden bør have ret til at opnå kendskab til den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer – endvidere kan tale for, at offentligheden ligeledes bør have ret til aktindsigt i andre lignende resultatlønkontrakter, i det omfang de indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

På den baggrund finder kommissionen ud fra en samlet bedømmelse, at offentligheden bør have ret til aktindsigt i eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre ledere af en selvstændig myndighed, i det omfang de indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Endvidere finder kommissionen ud fra en samlet bedømmelse, at en sådan ordning bør udvides til også at omfatte det kommunale og regionale område.

7.3.5.2.3. I overensstemmelse med det, der er anført ovenfor under pkt. 7.3.5.2.1 og pkt. 7.3.5.2.2, finder kommissionen herefter, at offentligheden i overensstemmelse med lovens almindelige regler bør have ret til indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Formålet hermed bør være at give offentligheden adgang til at opnå kendskab til oplysninger i en eventuel øverste ledelseskontrakt om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Udtrykket den øverste ledelseskontrakt omfatter den resultatlønkontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed, jf. dog nedenfor, og som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Derimod omfatter udtrykket ikke andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed. Det beror bl.a. på, at sådanne andre lignende resultatlønkontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed sjældent vil afspejle den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Der vil i almindelighed – men ikke i alle tilfælde – være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem en selvstændig overordnet myndighed og den øverste ansatte leder af en selvstændig underordnet myndighed. Med hensyn til en selvstændig kollegial myndighed vil der som oftest være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem formanden for den pågældende myndighed eller lignende og den øverste ansatte leder af dennes sekretariat el.lign. Endvidere vil der som oftest med hensyn til et retssubjekt omfattet af lovudkastets §§ 3-5 være tale om en resultatlønkontrakt, der indgås mellem dettes bestyrelse eller lignende og den øverste ansatte direktør eller lignende. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der i forhold til retssubjekter omfattet af lovudkastets § 5 alene vil gælde en ret til aktindsigt i den del af retssubjektets virksomhed, der vedrører afgørelsesvirksomheden.

Efter kommissionens opfattelse bør sådanne regler på statens område omfatte eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed.

Imidlertid finder kommissionen, at en udvidelse af sådanne regler til det kommunale område bør ske med udgangspunkt i princippet om den kommunale enhedsforvaltning, der betyder, at en kommune som udgangspunkt har karakter af én (samlet) myndighed. På den baggrund bør sådanne regler på det kommunale område alene omfatte eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende en kommunes øverste

ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter kommunaldirektøren og et antal direktører eller forvaltningschefer (dvs. kommunens øverste direktion). I overensstemmelse hermed bør en udvidelse af sådanne regler til det regionale område ske med udgangspunkt i princippet om den regionale enhedsforvaltning, der betyder, at en region som udgangspunkt har karakter af én (samlet) myndighed. På den baggrund bør sådanne regler på det regionale område alene omfatte eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende en regions øverste ansatte ledelse, der med den aktuelle stillingsstruktur omfatter regionsdirektøren og et antal koncerndirektører (dvs. regionens øverste direktion). Imidlertid bør sådanne regler på det kommunale (regionale) område ligeledes omfatte eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed uden for den kommunale (regionale) enhedsforvaltning under kommunalbestyrelsen (regionsrådet). Som et eksempel på sådanne myndigheder kan nævnes kommunale fællesskaber, jf. kommunestyrelseslovens § 60.

Hertil kommer, at sådanne regler med hensyn til offentligt ejede selskaber bør omfatte eventuelle resultatlønkontrakter vedrørende den øverste ansatte direktør eller lignende for såvel selvstændige moderselskaber som eventuelle selvstændige datterselskaber.

Kommissionen finder endvidere, at der alene bør være ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Der bør således alene være ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsområder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Derimod bør der ikke være ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Mens der bør være ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, bør der ikke være ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende. Der kan herved henvises til de hensyn, der ligger bag den gældende lovs § 2, stk. 2 og 3.

Endvidere finder kommissionen, at der alene bør være ret til indsigt i de pågældende oplysninger i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Det betyder bl.a., at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne bør kunne nægtes efter lovudkastets undtagelsesbestemmelser. Som et eksempel kan nævnes, at indsigt i oplysninger om målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende efter omstændighederne bør kunne nægtes efter undtagelsesbestemmelsen i § 33, nr. 2.

Det bemærkes for god ordens skyld, at en myndighed efter omstændighederne skal overveje, om der efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed kan gives aktindsigt i videre omfang. Der bør i sådanne tilfælde gives aktindsigt i videre omfang, hvis der foreligger et rimeligt offentlighedshensyn, og hvis modstående hensyn – herunder bl.a. til lederen og til andre ansatte – ikke er til hinder herfor. Som et eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor der i kontrakter med ledere af større institutioner mv. fremgår oplysninger, der på væsentlig og selvstændig måde belyser den ansvarlige myndigheds overordnede prioriteringer.

Kommissionens forslag til en bestemmelse om indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer er indsat i lovudkastets § 21, stk. 4.

7.3.5.3. På baggrund af det, der er anført under pkt. 7.3.5.1 og 7.3.5.2., finder kommissionen sammenfattede, at offentlighedslovens § 2, stk. 2-4, bør videreføres, dog med den ændring, at der (i lovudkastets § 21, stk. 4) bør indføres en ret til aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt, jf. lovudkastets § 21, stk. 2-5.

7.3.6. Sagsområder mv. undtaget efter offentlighedslovens § 3, stk. 1

Kommissionen har tillige overvejet, om bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 3 bør ophæves eller præciseres. Efter denne bestemmelse kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at anmodning om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra offentlighedsloven. Det er kommissionens opfattelse, at bestemmelsen skal ophæves. Der henvises i den forbindelse til kapitel 9, pkt. 6.14.

7.3.7. Sagsområder, der er undtaget efter offentlighedslovens § 17, stk. 4

Bestemmelsen i lovens § 17, stk. 4, fastslår, at bestemmelser i andre love om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end efter offentlighedsloven.

Den nævnte bestemmelse tilsigter at løse de regelkrydsningsproblemer, der kan opstå i forhold til bestemmelser om aktindsigt i andre love, og bestemmelsen svarer i princippet til § 13, stk. 4, i offentlighedsloven af 1970.

Bestemmelsen i § 17, stk. 4, indebærer, at bestemmelser om offentlighedens adgang til aktindsigt for andre end parter, der er trådt i kraft før den 1. januar 1971, opretholdes, uanset at adgangen til aktindsigt herved begrænses i forhold til offentlighedslovens regler, jf. Vogter, side 297. Offentlighedslovens regler om aktindsigt bliver dog alene uanvendelige som følge af særbestemmelser i ældre love, hvis det med disse har været tanken udtømmende at regulere adgangen til aktindsigt for det pågældende retsområde, jf. betænkning nr. 857/1978, side 116.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke foreligger grundlag for at foreslå ændringer af retstilstanden på dette punkt.

7.3.8. Sager om færøske og grønlandske anliggender

Efter offentlighedslovens § 18, 1. pkt., gælder loven ikke sager om færøske og grønlandske anliggender.

Baggrunden for bestemmelsen er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (tidligere lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre), der indebærer, at spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges det færøske hjemmestyre og det grønlandske selvstyre at give offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter mv., hører under hjemmestyrets og selvstyrets afgørelse.

Ifølge § 18, 2. og 3. pkt., kan offentlighedsloven ved kgl. anordning sættes i kraft, for så vidt angår færøske og grønlandske sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne. Det gælder såvel rigsmyndigheder på Færøerne og i Grønland som rigsmyndigheder i det øvrige Danmark, f.eks. Statsministeriet.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 18 er anført følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 2235 f. :

”Bestemmelsen bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der i videst muligt omfang kommer til at gælde de samme regler om aktindsigt i sager om særanliggender og i sager om fællesanliggender, og at disse regler gælder, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af hjemmestyrets myndigheder. Der bør derfor ved fastsættelse af reglerne i de nævnte kgl. anordninger tilstræbes en koordinering med de regler, der måtte blive fastsat af de to hjemmestyrer for offentlighedens adgang til aktindsigt. ”

Det er på denne baggrund efter kommissionens opfattelse påkrævet at videreføre bestemmelsen i en ny offentlighedslov, jf. herved også bemærkningerne til lovudkastets § 43.

KAPITEL 16

Dokumenter undtaget fra aktindsigt

1. Indledning

Som det fremgår af kapitel 15 ovenfor, gælder offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter ikke for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper. I dette kapitel behandles spørgsmålet om, hvilke dokumenter der efter offentlighedsloven kan undtages fra retten til aktindsigt.

Først behandles spørgsmålet om adgangen til at undtage interne arbejdsdokumenter (pkt. 2), dernæst behandles spørgsmålet om ret til aktindsigt i nogle særlige typer af interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form (pkt. 3) og herefter behandles muligheden for at undtage en række nærmere angivne typer af dokumenter (pkt. 4). Herefter følger en gennemgang af den såkaldte ekstraheringspligt (pkt. 5) og dernæst følger kommissionens overvejelser vedrørende de i pkt. 2-5 gennemgåede spørgsmål samt beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces (pkt. 6).

2. Interne arbejdsdokumenter

2.1. Dokumenter, der udarbejdes til myndighedens eget brug

2.1.1. Baggrund og formål – navnlig i forhold til lovens § 7, nr. 1

Adgangen til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt er reguleret i offentlighedslovens § 7, der har følgende ordlyd:

”**§ 7.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses
1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes. ”

Bestemmelsen i § 7 er med enkelte sproglige ændringer en videreførelse af 1970-lovens § 5, nr. 3-5, som i alt væsentligt svarede til partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1. Denne bestemmelse var identisk med § 4, stk. 2, i Offentlighedskommissionens lovudkast, der havde følgende ordlyd, jf. betænkning nr. 325/1963, side 59:

”**§ 4.** […]
Stk. 2. Adgangen til aktindsigt omfatter ikke internt arbejdsmateriale udarbejdet af forvaltningen til eget brug, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer […]. ”

I bemærkningerne til bestemmelsen anførte kommissionen følgende om begrundelsen for at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt, jf. betænkning nr. 325/1963, side 66 f. :

”Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. Efter den svenske ordning er arbejdsdokumenter offentlige efter sagernes

> færdigbehandling, men kun for så vidt de henlægges sammen med den pågældende sag. Det må antages, at man under en sådan ordning vil være tilbøjelig til – som det efter det for kommissionen oplyste også sker i Sverige – at udskille eller tilintetgøre arbejdsdokumenter med deraf følgende ulemper for forvaltningen ved behandlingen af senere lignende sager, og man har derfor ment det rigtigt at undtage disse dokumenter fra offentlighedsprincippet, også efter at sagen er afsluttet. ”

I betænkningens kapitel VI ”Nogle hovedsynspunkter i en reform” fremhævede Offentlighedskommissionen følgende generelle hovedsynspunkt i relation til spørgsmålet om, hvorvidt en offentlighedsordning burde omfatte myndighedernes interne arbejdsdokumenter, jf. a.st., side 51:

> ”Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at […] interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kollegaer, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. ”

I partsoffentlighedslovens § 6, nr. 1, der som nævnt ordret svarede til lovudkastets § 4, stk. 2, er det om undtagelsesbestemmelsen blot anført, at den ”er påkrævet af hensyn til myndighedernes muligheder for frit at overveje, drøfte og i øvrigt forberede en sags afgørelse”, jf. Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1354.

Det nærmere formål med 1970-lovens § 5, nr. 3-5, er ikke berørt i bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 591 f. Spørgsmålet er heller ikke omtalt i bemærkningerne til 1985-lovens § 7, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 218 f. Derimod er følgende anført i betænkning nr. 857/1978, side 219:

> ”Undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces bør kun omfatte sådanne dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en sagsbehandling, og som enten indeholder eller på anden måde afspejler myndighedens interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling, eller som det af administrative grunde vil være betænkeligt at undergive offentlighedsprincippet, f.eks. fordi dokumenterne i så fald til skade for sagsbehandlingen må befrygtes ikke at blive udarbejdet eller udarbejdet på en anden måde end hidtil. ”

I den nævnte betænkning er også anført følgende om afgrænsningen af internt arbejdsmateriale efter den dagældende bestemmelse i § 5, nr. 3, jf. a.st., side 180:

> ”Udgangspunktet for en afgrænsning af begrebet ”internt arbejdsmateriale” synes at burde søges i det forhold, at undtagelsesbestemmelsen efter forarbejderne er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag. ”

På denne baggrund kan det mere sammenfattende konstateres, at undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt tilgodeser såvel de offentligt ansattes som forvaltningsmyndighedernes interesse. De offentligt ansattes interesse tilgodeses ved, at der med undtagelsen gives de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Forvaltningsmyndighedernes interesse tilgodeses ved, at den interne beslutningsproces – og de forskellige stadier af denne – beskyttes mod offentliggørelse.

Hertil kommer også mere overordnet, at manglende offentlighed omkring internt arbejdsmateriale bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsværket som følge af, at eventuelle meningsforskelle med hensyn til en sags behandling eller afgørelse bliver genstand for offentlig omtale, jf. betænkning nr. 857/1978, side 213 f.

2.1.2. Afgrænsningen af interne arbejdsdokumenter

2.1.2.1. Hovedsynspunktet ved afgrænsningen af interne arbejdsdokumenter

Efter lovens § 7, nr. 1, anses dokumenter for interne arbejdsdokumenter i det omfang, de er udarbejdet af en myndighed til eget brug.

Det er ikke i forarbejderne til bestemmelsen angivet, hvilke momenter der skal tillægges betydning ved vurderingen af, om et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument. Det er dog i den juridiske litteratur fremhævet, at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvornår et dokument kan anses for et internt arbejdsdokument, må søges i det forhold, at undtagelsesbestemmelsen efter forarbejderne er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag, jf. Vogter, side 165. Herved synes primært forvaltningsmyndighedens beskyttelsesinteresse fremhævet.

I Gammeltoft-Hansen m.fl., side 407, er det anført, at der må tages udgangspunkt i, at undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt er begrundet i ønsket om at sikre de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af overvejelserne kan være. Herved synes primært embedsværkets beskyttelsesinteresse – som imidlertid også er i myndighedens interesse – fremhævet.

I bemærkningerne til offentlighedslovens § 7 hedder det følgende om de tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219:

> ”Det er […] ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke dokumenttyper begrebet ”internt arbejdsmateriale” dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment være, om dokumentet i det væsentligste alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse. ”

På denne baggrund må det antages, at det afgørende for afgrænsningen af, hvornår et dokument kan anses som et internt arbejdsdokument, vil være, om dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter (primært de ansattes beskyttelsesinteresse), eller om dokumentet – uanset at det foreligger i endelig form – tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces (forvaltnings-myndighedens beskyttelsesinteresse).

2.1.2.2. Eksempler på interne arbejdsdokumenter

Bestemmelsen i § 7 omfatter grundlæggende de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som ikke efterfølgende af myndigheden er blevet afgivet til en udenforstående privat eller myndighed.

På baggrund af de under pkt. 2.1.2.1 nævnte hovedsynspunkter kan der gives følgende eksempler på interne arbejdsdokumenter:

Udkast til breve til udenforstående, udkast til afgørelse af en sag og udkast til administrative forskrifter mv. må i alle tilfælde anses for interne arbejdsdokumenter, da dokumenterne vil have en foreløbig karakter, jf. FOB 2002, side 402, hvor det synes forudsat, at dokumenter, der ikke foreligger i ”endelig form”, vil have karakter af interne arbejdsdokumenter. Tilsvarende synspunkt er fremhævet i betænkning nr. 857/1978, side 182, samt side 215, hvor det anføres, at løse notater, ”lapper” og lignende i kraft af papirernes foreløbige form altid vil kunne undtages fra aktindsigt som interne dokumenter. Formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på gule ”post-it”etiketter og lignende løse lapper – f.eks. i forbindele med en sags behandling eller under en telefonsamtale – vil derimod ikke anses for et dokument i offentlighedslovens forstand, jf. kapitel 10, pkt. 11.1.2.

Endvidere vil notater, notitser mv., der udarbejdes af forvaltningsmyndighedens ansatte til brug for møder internt i myndigheden eller med udenforstående, være interne arbejdsdokumenter. Dette gælder også notater mv. (sagsreferater), der af underordnede medarbejdere udarbejdes med henblik på forelæggelse af en sag for en overordnet, og som typisk indeholder medarbejderens indstilling om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Tilsvarende vil journaler, der laves på bl.a. behandlingsinstitutioner og i social-forvaltningen, som udgangspunkt være interne arbejdsdokumenter.

Herudover vil referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, være interne arbejdsdokumenter. Det gælder også kollegiale forvaltningsmyndigheders voteringsprotokoller og forhandlingsprotokoller.

Derudover anses praksisoversigter (dvs. en systematiseret og ukommenteret gengivelse af gældende praksis på et bestemt område, herunder afgørelser af principiel karakter) og lignende som interne arbejdsdokumenter. Det gælder også "visdomsbøger", der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug.

Endvidere er udtalelser og erklæringer, der udarbejdes til en forvaltningsmyndighed af sagkyndige, som er knyttet til vedkommende myndighed i et egentligt ansættelsesforhold, også interne arbejdsdokumenter.

> Ombudsmanden har bl.a. i følgende sager antaget, at der har foreligget et egentligt ansættelsesforhold mellem en forvaltningsmyndighed og en sagkyndig: FOB 1984, side 67 (fast beskikket sagkyndig rådgiver for Sundhedsstyrelsen sidestillet med personale i styrelsen), FOB 1990, side 216 (Den Sociale Ankestyrelses lægekonsulenter), FOB 1992, side 60 (lægesagkyndig ansat på deltid i Finansministeriet, der afgav en lægeerklæring i en afskedigelsessag af en tjenestemand) og FOB 1997, side 240 (Arbejdsskadestyrelsens lægekonsulenter).

Endelig er materiale, der udarbejdes af et sekretariat til brug for et kollegialt forvaltningsorgans overvejelser, omfattet af bestemmelsen i § 7, når sekretariatet er en del af forvaltningsmyndigheden. Om en myndigheds sekretariatsbetjening henvises i øvrigt til pkt. 4.3 nedenfor.

> Som et nyere eksempel på, at et dokument er anset som en internt arbejdsdokument, kan der henvises til FOB 2005, side 165, hvor en redaktør havde bedt om aktindsigt i et elektronisk regneark, som Sundhedsstyrelsen havde udarbejdet på grundlag af indberetninger fra embedslæger i forbindelse med tilsyn med plejehjem. Regnearket indeholdt en talmæssig sammenstilling af oplysninger fra indberetninger om ca. 1.100 plejehjem. Ombudsmanden tilsluttede sig myndighedernes vurdering af, at regnearket var omfattet af offentlighedslovens § 7, idet regnearket var oprettet til brug for tværgående analyse i Sundhedsstyrelsen og derfor blot var et værktøj til at behandle et stort antal oplysninger på en overskuelig måde.
>
> Som et andet nyere eksempel på et internt dokument kan nævnes FOB 2003, side 125, hvor ombudsmanden var enig med Finansministeriet i, at finansministerens kalender – der blev ført elektronisk af ministeriets medarbejdere, og som indeholdt oplysninger om, bl.a. hvilke møder og hvilke aftaler finansministeren havde den enkelte dag – skulle betragtes som et internt arbejdsdokument.

Der kan foruden de nævnte eksempler henvises til Vogter, side 161 ff., der omtaler en række ældre udtalelser fra ombudsmanden og Justitsministeriet, hvor forskellige typer dokumenter er blevet betragtet som interne arbejdsdokumenter.

2.1.2.3. Eksempler på eksterne dokumenter

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter omfatter alene dokumenter, der er udarbejdet indenfor den pågældende myndighed. Således vil breve mv., som en forvaltningsmyndighed (f.eks. ministeriel styrelse) modtager fra en anden selvstændig myndighed (f.eks. ministerielt departement) ikke være interne arbejdsdokumenter.

Endvidere vil udtalelser, som en forvaltningsmyndighed modtager fra et privat konsulentfirma eller lignende, der udfører arbejdsopgaver for myndigheden, skulle anses for eksterne dokumenter, jf. f.eks. FOB 1987, side 54, og FOB 2005, side 299.

> I den nævnte FOB 2005, side 299, havde DR – med henvisning til § 7, stk. 1, nr. 1 – meddelt afslag på aktindsigt i en rapport udarbejdet af et revisionsfirma, der udførte DR's interne revision. Ombudsmanden fremhævede, at revisionsfirmaet var en selvstændig juridisk enhed og ikke en del af DR. På den baggrund udtalte ombudsmanden, at dokumenter, der blev udvekslet mellem DR og revisionsfirmaet som led i firmaets varetagelse af den interne revision, ikke kunne betragtes som intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Der var tværtimod tale om brevveksling mellem to selvstændige juridiske enheder.

Det er også antaget, at notater, erklæringer, vurderinger mv. som en forvaltningsmyndighed modtager fra særligt sagkyndige, f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der som konsulenter er engageret til at udføre bestemte opgaver for myndigheden uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, er eksterne dokumenter, jf. FOB 1998, side 409. Der er således tale om personer, der som led i deres almindelige virksomhed virker som konsulenter for den pågældende forvaltningsmyndighed.

> FOB 1998, side 409, drejede sig om, at Lægemiddelstyrelsen ved vurderingen af ansøgere til ledige apotekerbevillinger og sygehusapotekerstillinger rådførte sig med tre forfremmelseskonsulenter, som i samarbejde med Lægemiddelstyrelsen vurderede ansøgernes kvalifikationer. Under hensyn til bl.a., at konsulenterne var udpeget i henhold til lov, at de fungerede uafhængigt i forhold til styrelsen, at styrelsen ikke havde nogen instruktionsbeføjelse over for konsulenterne, og at de ikke modtog løn eller honorar for deres rådgivning, lagde ombudsmanden til grund, at konsulenterne ikke kunne anses for tilknyttet styrelsen i et egentligt ansættelsesforhold.

Det kan således sammenfattende konstateres, at dokumenter, som den pågældende forvaltningsmyndighed modtager fra andre selvstændige myndigheder eller private, ikke omfattes af offentlighedslovens § 7, da der er tale om eksterne dokumenter.

2.1.3. Afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående

2.1.3.1. Hovedreglen vedrørende afgivelse af interne arbejdsdokumenter til udenforstående

I det omfang et internt arbejdsdokument eller uddrag heraf – f.eks. et referat af et internt møde i en forvaltningsmyndighed – afgives til udenforstående, vil dokumentet som hovedregel miste sin interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Denne retsvirkning har ikke fundet udtryk i selve offentlighedslovens § 7, men i bestemmelsens forarbejder hedder det, jf. Folketingstidende 1985–86, tillæg A, sp. 219:

> ”Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser [understregning tilføjet]. ”

Det forhold, at et internt dokument ved afgivelse til udenforstående mister sin interne karakter og undergives aktindsigt efter lovens almindelige regler, betyder på den ene side, at dokumentet ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovens § 7. På den anden side betyder det ikke, at dokumentet herefter uden videre er undergivet aktindsigt, idet det fortsat vil kunne undtages fra aktindsigt efter bl.a. lovens §§ 10-13.

2.1.3.2. Afgivelse af et dokument

Der er ikke i loven eller dens forarbejder taget stilling til, hvornår et dokument kan anses for afgivet til udenforstående. Det er dog fast antaget, at et dokument er afgivet, hvis det sendes eller på anden måde overlades til udenforstående. En sådan overladelse eller fremsendelse kan ske som almindelig post, telefax eller e-mail. Også i tilfælde, hvor et internt dokument ”underhånden” videregives til en anden myndighed, vil dokumentet skulle anses for afgivet med den virkning, at det mister sin interne karakter, jf. FOB. 1972, side 81.

Derimod vil det efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl, om et internt dokument skal anses for afgivet, hvis en udenforstående er blevet bekendt med dets indhold, uden at dokumentet fysisk har forladt den myndighed, som har udarbejdet det. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis en udenforstående har gennemlæst dokumentet hos den pågældende myndighed, jf. Vogter, side 175.

Justitsministeriet synes i en udtalelse (L. A. 1994-7611-3) at have lagt til grund, at en ministers interne talepapir, som den pågældende benytter helt eller delvist i en mundtlig redegørelse over for et folketingsudvalg, ikke derved mister sin interne karakter. I udtalelsen anføres det således, ”at internt talepapir, der fysisk faktisk udleveres […] vil miste sin interne karakter […]”.

En særlig problemstilling i relation til afgivelse af interne arbejdsdokumenter gør sig gældende i forhold til ad hoc-myndigheder, der etableres med henblik på et samarbejde mellem de forskellige myndigheder og organisationer, og som typisk består af repræsentanter for disse myndigheder mv., jf. pkt. 2.2.5 nedenfor.

2.1.3.3. Afgivelse af et internt dokument til myndigheder og personer, der betragtes som udenforstående

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.1.3.1 vil et internt arbejdsdokument eller uddrag heraf, der afgives til udenforstående, som hovedregel miste sin interne karakter og være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Ved en udenforstående forstås en privat eller myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling af interne dokumenter mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumenterne deres interne karakter, jf. herved lovens § 7, nr. 2.

På denne baggrund vil interne dokumenter, der afgives af en myndighed til en anden selvstændig forvaltningsmyndighed, herunder eventuelt en overordnet rekursmyndighed, miste deres interne karakter. Dette gælder uanset, om afgivelsen sker som led i behandlingen af en sag, f.eks. ved at en myndighed afgiver dokumenterne i forbindelse med en høring af en anden myndighed. Det er også uden betydning, om der består tætte samarbejdsrelationer mellem myndighederne, om afgivelsen af dokumenterne er naturlig eller om den ligefrem har været påbudt, jf. tilsvarende betænkning nr. 857/1978, side 186, om det tilfælde, hvor der gælder en lovbestemt udleveringspligt.

> Der henvises til FOB 1988, side 195, hvor ombudsmanden udtalte, at en ministers påtegninger på et dokument ikke kunne betragtes som interne, da dokumentet havde været afgivet til en landsdommer til brug for dennes undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med anvendelsen af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986.
>
> I FOB 1988, side 57, blev udtalelsen i den ovennævnte sag udbygget. Sagen drejede sig om en journalists ansøgning om aktindsigt i et udkast til en redegørelse for udviklingen i naturgasprojektet, som i sin endelige form skulle afgives af energiministeren til Folketingets Energipolitiske Udvalg. Udkastet blev inden den endelige udarbejdelse sendt til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og i Dansk Naturgas. Ombudsmanden fandt, at udkastet derved var blevet eksternt, og at den omstændighed, at det kunne hævdes at være blevet udvekslet i et "internt præget samarbejde", ikke var tilstrækkeligt til at bibeholde dets interne karakter. Han henviste herved til, at det tydeligt af forarbejderne til offentlighedsloven fremgik, at Folketinget ikke havde ønsket en generel udvidelse af beskyttelsesområdet vedrørende et sådant samarbejde. Forarbejderne måtte endvidere tillægges en sådan betydning, at udkastet heller ikke kunne undtages i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, af hensyn til den politiske parlamentariske proces.

Det kan nævnes, at det i det oprindelige forslag til offentlighedsloven af 1985 var foreslået, at afgivelse af et dokument til en udenforstående ikke skulle fratage dokumentet dets interne status, hvis afgivelsen var påkrævet til opfyldelse af en lovhjemlet udleveringspligt, til brug for en anden myndigheds udøvelse af kontrol eller til gennemførelsen af et internt præget samarbejde. Forslaget blev dog ikke tiltrådt af Folketinget, der fandt undtagelsesbestemmelsen for vidtgående, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3087.

Dokumenter i personalesager mister også deres interne karakter, når de sendes til den ansatte selv, idet vedkommende ansatte i denne sammenhæng har partsstatus og derfor i praksis er blevet anset for en udenforstående person, jf. FOB 1999, side 472. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis dokumenterne afgives til en myndighed, der ikke selv er omfattet af offentlighedsloven, f.eks. et folketingsudvalg eller en domstol.

> Således vil en ministers interne talepapir til brug under f.eks. et samråd i et folketingsudvalg miste sin interne karakter, hvis papiret fysisk faktisk videregives til vedkommende udvalgs sekretariat til brug for sekretariatets udarbejdelse af referat af udvalgets møde, jf. Justitsministeriets sag L. A. 1994-7611-3, og Vogter side 174.

2.1.3.4. Afgivelse til udenforstående, hvor dokumentet ikke fortaber sin interne karakter

2.1.3.4.1. Udgangspunktet om, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående mister deres interne karakter, er fraveget i en række særlige tilfælde. Som eksempler på sådanne tilfælde kan nævnes:

I de tilfælde, hvor afgivelsen af et internt dokument til udenforstående tjener et teknisk formål – f.eks. et bekendtgørelsesudkast sendes til trykning hos et privat firma eller et udkast til en tale eller lignende

sendes til en translatør med henblik på oversættelse til et fremmedsprog – bliver dokumentet (udkastet) ikke af den grund eksternt, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 408.

Hvis interne arbejdsdokumenter afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, vil de ikke miste deres interne karakter, hvad enten ombudsmandssagen vedrører en klage over en myndigheds afslag på aktindsigt eller over myndighedens behandling af sagen som sådan (den materielle sag), jf. FOB 1975, side 318.

Et internt dokument, der afgives som led i en overordnet forvaltningsmyndigheds behandling af en klage vedrørende afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter, bevarer ligeledes sin interne karakter, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 411. Derimod vil en afgivelse til den overordnede myndighed som led i behandlingen af en klage over f.eks. den materielle afgørelse i sagen fratage dokumenterne deres interne karakter.

Endvidere vil afgivelse af interne arbejdsdokumenter til brug for en sagkyndig i et tilfælde, der er omfattet af § 10, nr. 4, ikke fratage dokumenterne deres interne karakter, jf. UfR 1968, side 278 H, og Vogter, side 174 og 207. Det gælder formentlig også afgivelse til videnskabeligt brug (forskning) eller andre tilfælde, hvor dokumenterne udleveres for at imødekomme en særligt begrundet interesse i at kunne gennemgå dokumenterne, jf. betænkning nr. 857/1978, side 185, samt Vogter, side 174.

2.1.3.4.2. Foruden de konkrete tilfælde, der er nævnt ovenfor, skal det bemærkes, at der i særlovgivningen findes bestemmelser, hvorefter visse dokumenters interne karakter opretholdes, selv om dokumenterne af vedkommende forvaltningsmyndighed er sendt til en kontrolinstans. Det vil sige, at begrænsningerne i adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter fortsat gælder, uanset at de pågældende dokumenter er sendt til en kontrolinstans.

Det følger således af rigsrevisorlovens § 12, stk. 2, at interne dokumenter, der afgives til rigsrevisor i medfør af den pligt, der efter rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, påhviler enhver offentlig myndighed, bevarer deres interne karakter uanset afgivelsen til rigsrevisor. Tilsvarende gælder efter statsrevisorlovens § 4, stk. 4, for materiale, som er afgivet til statsrevisorerne i medfør af den pligt, der efter statsrevisorlovens § 4, stk. 3, påhviler enhver, som virker i offentlig tjeneste. Om bestemmelsernes baggrund henvises til Folketingstidende 1995-96, tillæg A, sp. 4219.

Endvidere fremgår det af § 49, stk. 4, samt § 56, stk. 4, i den kommunale styrelseslov, at interne dokumenter, der videregives til statsforvaltningen (den kommunale tilsynsmyndighed) eller indenrigs- og socialministeren til brug for udøvelsen af statsforvaltningens eller indenrigs- og socialministerens tilsyn, ikke mister deres interne karakter som følge af videregivelsen. Om baggrunden for bestemmelsen i § 49, stk. 4 (daværende § 47, stk. 5), samt § 56, stk. 4, henvises henholdsvis til Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2079 og sp. 2091, samt Folketingstidende 2002-03, tillæg A, sp. 5710 f.

Lov om undersøgelseskommissioner indeholder ikke en udtrykkelig bestemmelse om spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter der afgives til en undersøgelseskommission derved mister deres interne karakter. Det er imidlertid i forarbejderne til loven forudsat, at internt materiale, der udleveres til kommissionen, ikke herved mister sin interne karakter, jf. Folketingstidende 1998-99, tillæg A, sp. 267. Det fremgår af betænkning 1315/1996 om undersøgelsesorganer, side 41, at dette svarer til den praksis, som var gældende i forhold til undersøgelsesretter, før vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner.

2.2. Brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed

2.2.1. Baggrund og formål

Efter lovens § 7, nr. 2, anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed som interne arbejdsdokumenter. Denne bestemmelse er med enkelte sproglige ændringer en videreførelse af 1970-lovens § 5, nr. 4, der i alt væsentligt svarede til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a.

Offentlighedslovens § 7, nr. 2, er begrundet i samme hensyn som dem, der ligger bag den generelle undtagelse i § 7, nr. 1, for en myndigheds interne arbejdsmateriale, jf. Vogter, side 176. Bestemmelsen i § 7, nr. 2, tilsigter således også at beskytte den interne beslutningsproces, jf. betænkning nr. 857/1978, side 192. Der er imidlertid en flydende grænse mellem de to bestemmelsers anvendelsesområde, og bestemmelsen i nr. 2 kan karakteriseres som en præciserende uddybning af nr. 1.

Betydningen af § 7, nr. 2, har dog i praksis navnlig været at tjene som grundlag for afgrænsningen mellem "interne" og "eksterne" afgivelser af internt arbejdsmateriale, idet alene afgivelser af den sidstnævnte karakter indebærer, at undtagelsesadgangen efter § 7, nr. 1 og 2, fortabes. Afgrænsningen af, om afgivelsen har været intern eller ekstern, er således sket med udgangspunkt i udtrykket "inden for samme myndighed".

2.2.2. Generelt om myndighedsbegrebet (inden for samme myndighed)

Som nævnt har bestemmelsen i lovens § 7, nr. 2, haft betydning ved afgrænsningen mellem "interne" og "eksterne" afgivelser af interne arbejdsdokumenter. Er der tale om en udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, vil dokumentet bevare sin interne karakter. Hvis der derimod er tale om udveksling mellem to selvstændige myndigheder, vil dokumentet som udgangspunkt miste sin interne karakter, jf. pkt. 2.1.3.3 ovenfor.

Bestemmelsen i lovens § 7, nr. 2, indeholder imidlertid ikke nogen nærmere definition af, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om selvstændige myndigheder. I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende om spørgsmålet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219 f. :

> "Bestemmelsen indeholder ikke […] nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for 'forskellige enheder inden for samme myndighed'.
>
> Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern. "

Der skal således ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende myndigheder. Dette organisatoriske kriterium kan i visse tilfælde suppleres med et funktionelt kriterium, hvor der skal lægges vægt på, om varetagelsen af de forskellige enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udvekslingen af dokumenter mellem disse må betragtes som intern.

> Der kan i øvrigt henvises til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 189, betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 65, og forarbejderne til 1970-lovens § 5, nr. 4, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2071 f. og 2148 f. De nævnte steder er myndighedsbegrebet beskrevet nærmere.

Uanset at det funktionelle kriterium efter forarbejderne principielt set kan inddrages, må anvendelsesområdet for kriteriet imidlertid antages at være begrænset efter indførelsen af bestemmelsen i offentligheds-

lovens § 10, nr. 3. Efter denne bestemmelse er dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udøver sekretariatsopgaver for en anden myndighed, ikke undergivet aktindsigt.

Folketingets ombudsmand har således i FOB 1999, side 310, givet udtryk for, at offentlighedslovens § 10, nr. 3, udtømmende regulerer adgangen til at undtage dokumenter, der udveksles mellem myndigheder som led i varetagelsen af sekretariatsfunktioner. Hvis der organisatorisk er tale om to selvstændige myndigheder, og den ene myndighed har en opgave, der kan minde om en sekretariatsfunktion for den anden, kan aktindsigt således ikke undtages efter § 7, nr. 2, under henvisning til, at de to myndigheder ud fra et funktionelt kriterium skal anses som en del af samme myndighed.

2.2.3. Praksis

Der foreligger en omfattende praksis fra ombudsmanden og Justitsministeriet med hensyn til spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en administrativ enhed må antages at udgøre én selvstændig myndighed i relation til offentlighedslovens § 7. Denne praksis er omtalt nærmere i Gammeltoft-Hansen m.fl., side 117 f.

På baggrund af denne praksis er der i Gammeltoft-Hansen m.fl., side 118, anført følgende om de mere almindelige kriterier, der anvendes ved vurderingen af, om en administrativ enhed udgør én selvstændig forvaltningsmyndighed:

> "Ud fra praksis kan formentlig opregnes følgende mere almindelige kriterier til afgørelse af om en administrativ enhed er en selvstændig forvaltningsmyndighed:
> - hvor *omfattende og betydningsfulde de opgaver* der er henlagt til den administrative enhed må siges at være,
> - hvor klart den administrative enheds opgaver er *afgrænset* fra andre administrative enheders opgaver,
> - om disse opgaver udføres på den administrative enheds *egne vegne* (og herunder – i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne)
> - om der *rekursadgang* til en anden administrativ enhed,
> - om den administrative enhed har eller er undergivet *instruktionsbeføjelse*, i bekræftende fald må der ses på om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en i forhold til den administrative enhed forskellig forvaltnings*enhed*, eller – alternativt – en i forhold til den administrative enhed direkte foresat eller underordnet forvaltningsstilling; som eksempler kan nævnes: Et ministeriums departement i forhold til et ordinært direktorat under ministeriet – til forskel fra en minister i forhold til et ministeren underordnet generaldirektorat hvor generaldirektoratet ikke udfører sine funktioner på egne, men på ministerens vegne,
> - om den administrative enhed er opført selvstændigt i *klassificeringsloven* (lov nr. 13 af 18. juni 1969 (*Lovtidende B*) om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandsstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken, loven er i vidt omfang senere erstattet af aftaler i henhold til tjenestemandslovens § 45), og
> - i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed indtager. "

Spørgsmålet er endvidere behandlet bl.a. i Vogter, side 176 ff., hvor det – med særlig fokus på forholdet mellem et direktorat og et departement – er anført, at elementer, der kan tale for at betragte et direktorat som en selvstændig myndighed i forhold til et ministeriums departement, vil være, om direktoratet træffer afgørelse på egne vegne, om direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter, om direktøren ikke har direkte referat til ministeren, om direktoratets afgørelser kan påklages til departementet, om direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og om direktoratet er opført selvstændigt på finansloven.

En administrativ enhed må i almindelighed karakteriseres, enten som en selvstændig forvaltningsmyndighed eller som en del af en anden forvaltningsmyndighed, jf. FOB 1999, side 310 (320) og Vogter, side 177. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig forvaltningsmyndighed og i andre sammenhænge en del af en anden forvaltningsmyndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare retlige holdepunkter for det modsatte, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 123.

> Som eksempler på, hvilke myndigheder der i Justitsministeriets praksis er blevet betragtet som selvstændige uafhængige myndigheder, kan nævnes, at Direktoratet for Lufthavnsvæsenet blev anset for selvstændigt i forhold til Ministeriet for Offentlige Arbejder (nu Trafikministeriet), at de daværende tilsynskredse under Direktoratet for Arbejdstilsynet blev anset for selvstændige i forhold til direktoratet, og at skovdistrikterne er blevet anset for selvstændige i forhold til Direktoratet for Statsskovbruget (nu Skov- og Naturstyrelsen), jf. John Vogter, a.st., side 178.

Ombudsmanden har lagt til grund, at et regiment og en landsdelskommando er selvstændige myndigheder i forhold til hinanden (FOB 1973, side 166), at Jordbrugskommissionen og Statens Jordlovsudvalg er selvstændige myndigheder (FOB 1976, side 367), at biskopperne er selvstændige myndigheder i forhold til Kirkeministeriet (FOB 1986, side 90), at Det Rådgivende Fiskeriudvalg var en selvstændig myndighed over for Fiskeriministeriet (FOB 1992, side 79), at ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsregler samt økonomi- og planlægningsudvalget ligesom Statens Teleråd – hvorunder gruppen var oprettet – var selvstændige myndigheder (FOB 1992, side 206), at de enkelte styrelser under Industriministeriet, nu Erhvervsministeriet, var selvstændige myndigheder i forhold til departementet og ministeriets koncernledelse (FOB 1992, side 96), og at Generaldirektoratet for Statsbanerne, Trafikministeriet og Vejdirektoratet er selvstændige (FOB 1994, side 340).

På den anden side har ombudsmanden i en række nyere sager – dog under betydelig tvivl – antaget, at Personalestyrelsen var en enhed i Finansministeriets departement (udtalelse af 2. marts 2006, j. nr. 2003-0082-239), og at Direktoratet for Kriminalforsorgen var en enhed i Justitsministeriets departement (udtalelse af 17. maj 2004, j. nr. 2002-4002-601). Ombudsmanden har på grund af den retlige tvivl, der kan rejses med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte myndigheder er enheder i de respektive departementer, i øvrigt underrettet Offentlighedskommissionen om sagerne.

2.2.4. Koncernledelser

I forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt en administrativ enhed kan betragtes som en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed, kan det nævnes, at ministerielle departementer i de senere år har etableret såkaldte koncernledelser. En koncernledelse består typisk af departementschefen, afdelingscheferne i departementet og cheferne for selvstændige styrelser under ministeriets område. Etableringen af koncernledelser har sin baggrund i, at de enkelte ministerområders opgaver ofte vil være fordelt på et departement og en række selvstændigt ledede styrelser.

Det spørgsmål, der i den anledning har været rejst er, hvorvidt sådanne koncernledelser kan betragtes som en del af det pågældende departement med den konsekvens, at udveksling af dokumenter inden for koncernledelsen samt mellem koncernledelsen og øvrige enheder i departementet må betragtes som intern i relation til offentlighedslovens § 7, når den foretages som led i koncernledelsen.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1992, side 96, taget stilling til det nævnte spørgsmål. Industriministeriet havde oprettet en koncernledelse med deltagelse af departementschefen, direktørerne inden for ministerområdet samt afdelingschefer i departementet. Medarbejderrepræsentanterne i Forbrugerstyrelsens samarbejdsudvalg anmodede i den omhandlede sag om aktindsigt i materiale vedrørende besparelsesforslag fra 1991, der var sendt til Forbrugerstyrelsens direktør fra Industriministeriet. Ministeriet påberåbte sig som grundlag for afslaget bl.a., at dokumenter, der udveksles som led i koncernorganisationens arbejde, har karakter af interne arbejdspapirer. Ombudsmanden udtalte, at Industriministeriets koncernledelse i relation til offentlighedsloven må betragtes som en del af departementet, således at brevveksling indenfor koncernledelsen og mellem koncernledelsen og (den øvrige del af) departementet vil kunne betragtes som intern. Efter ombudsmandens opfattelse kunne det ikke kritiseres, at ministeriet mente, at det ønskede materiale, der var sendt til Forbrugerstyrelsens direktør og videregivet til styrelsens sekretariatschef som medlemmer af Industriministeriets koncernledelse, var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7, nr. 1 og 2. Samtidig henstillede ombudsmanden til ministeriet at indføre en form, hvorved det klart markeres – gennem anvendelse af særligt brevpapir, adressering eller på anden måde – at dokumentet vedrører koncernledelsen til forskel fra departementets og styrelseschefernes øvrige opgaver.

Ombudsmanden fremsatte i sagen nogle generelle bemærkninger om offentlighedslovens anvendelse i forhold til koncernledelser i centraladministrationen. Blandt andet gav ombudsmanden udtryk for, at visse betingelser må være opfyldt, for at en koncernledelse kan betragtes som en del af departementet. Betingelserne er i hovedtræk, at der skal foreligge klare regler om, hvilke personer der indgår i koncernledelsen, og hvilke spørgsmål koncernledelsen beskæftiger sig med, og at koncernledelsens opgaver drejer sig om spørgsmål af generel betydning for hele ministerområdet eller dog for en flerhed af ministeriets styrelser. Endvidere bør den pågældende brevveksling i sin ydre form (brevpapir, adressering mv.) klart fremtræde som vedrørende koncernledelsen.

2.2.5. Tværministerielle arbejdsgrupper og lignende (ad hoc-myndigheder)

2.2.5.1. I forlængelse af pkt. 2.2.4 kan det nævnes, at ombudsmanden i en række tilfælde har taget stilling til, hvorvidt tværministerielle arbejdsgrupper mv. – eventuelt med tilhørende underudvalg – kan anses for selvstændige myndigheder i relation til offentlighedslovens § 7, nr. 2. Er det tilfældet, indebærer det, at brevveksling mellem arbejdsgruppens medlemmer og mellem de enkelte udvalg vil være omfattet af offentlighedslovens § 7, mens brevveksling mellem arbejdsgruppen og udenforstående, herunder de myndigheder, som arbejdsgruppens medlemmer repræsenterer, vil være ekstern, og brevvekslingen vil ikke kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til lovens § 7.

> Som et særligt eksempel skal det nævnes, at såfremt den pågældende arbejdsgruppe består af danske og udenlandske embedsmænd, vil der være tale om en selvstændig international myndighed, og en sådan arbejdsgruppe kan ikke anses for en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand, jf. FOB 2005, side 485. Dokumenter, der udveksles mellem medlemmer i en sådan særlig arbejdsgruppe, kan således ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Spørgsmålet om, hvorvidt tværministerielle arbejdsgrupper mv. kan betragtes som selvstændige myndigheder i offentlighedslovens forstand tager udgangspunkt i de almindelige – overvejende organisatorisk prægede – kriterier, der er nævnt ovenfor under pkt. 2.2.3, jf. herved også FOB 1994, side 401, der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt Øresundsudvalget kunne betragtes som en selvstændig myndighed.

Ombudsmanden har i FOB 1989, side 175, anført, at der består en forholdsvis fri adgang til at nedsætte tværministerielle arbejdsgrupper mv. som selvstændige forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden har således udtalt:

> "Udøvelsen af koordinerende funktioner i centraladministrationen, herunder varetagelse af interministerielt samarbejde i særlige henseender, er og bliver i et vist omfang henlagt til organer, som specielt er oprettet i dette øjemed. Sådanne organer må i relation til offentlighedsloven ofte anses for selvstændige myndigheder i forhold til andre myndigheder […]. Det er forudsat i lovens forarbejder, at den hidtidige praksis bl.a. med hensyn til oprettelse af særlige forvaltningsmyndigheder på denne måde kan fortsætte. Det må herefter antages, at der er forholdsvis fri adgang til etablering af sådanne selvstændige myndigheder til løsning af tværministerielle opgaver. "

I den omtalte sag lagde ombudsmanden i øvrigt til grund, at et af statsministeren nedsat departementschefsudvalg ("Brundtland-udvalget") og to underudvalg (også bestående af embedsmænd) måtte betragtes som en selvstændig myndighed med en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave.

> Ombudsmanden har i øvrigt i følgende sager lagt til grund, at tværministerielle arbejdsgrupper mv. må anses som selvstændige myndigheder i offentlighedslovens forstand: FOB 1979, side 257 (en af Indenrigsministeriet nedsat midlertidig styringsgruppe vedrørende indplaceringen af de statslige sygehuse i hovedstadsregionens sygehusvæsen samt en af styringsgruppen nedsat teknisk arbejdsgruppe, der bestod af andre repræsentanter end dem, der deltog i styringsgruppen, anset som selvstændige myndigheder i forhold til hinanden og i forhold til Indenrigsministeriet), FOB 1992, side 206 (ad hoc-gruppen vedrørende revision af telefonselskabernes regnskabsreglementer og Statens Teleråd), 1994, side 401 (Øresundsudvalget), og FOB 2004, side 98 (udvalg nedsat af Finansministeriet med den opgave at udarbejde et oplæg til regeringens økonomiudvalg med hensyn til, hvordan Danmarks forpligtelse til at reducere emissionen af drivhusgasser kunne håndteres mest hensigtsmæssigt).

Det fremgår af den nævnte ombudsmandspraksis, at der bl.a. lægges vægt på følgende hovedkriterier ved vurderingen af, om den pågældende arbejdsgruppe kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed: om der i arbejdsgruppen indgår repræsentanter fra andre myndigheder, herunder eventuelt private (bl.a. FOB 1994, side 401), om arbejdsgruppens opgave er afgrænset såvel i tidsmæssig- som emnemæssig henseende (bl.a. FOB 1989, side 175), om opgaven er af en selvstændig karakter (bl.a. FOB 2004, side 98), om arbejdsgruppen er undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse (FOB 1992, side 206), og om arbejdsgruppens eventuelle afgørelser kan indbringes for en anden myndighed (FOB 1992, side 206).

I det omfang en arbejdsgruppes opgave er afgrænset i f.eks. tidsmæssig- og emnemæssig henseende og er af selvstændig karakter, vil det forhold, at arbejdsgruppens mødereferater mv. er udarbejdet på den stiftende myndigheds brevpapir, eller at arbejdsgruppens medlemskreds er skiftet undervejs, ikke føre til, at arbejdsgruppen ikke kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed, jf. FOB 2004, side 98.

2.2.5.2. I det omfang en tværministeriel arbejdsgruppe betragtes som en selvstændig myndighed har det den virkning, at dokumenter, som udarbejdes i arbejdsgruppen til dennes eget brug, og dokumenter, som udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer, betragtes som interne arbejdsdokumenter og derfor kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Derimod vil dokumenter, som er udarbejdet af andre end arbejdsgruppen – f.eks. dokumenter som arbejdsgruppen modtager fra andre myndigheder eller fra private – ikke kunne betragtes som interne arbejdsdokumenter, jf. FOB 2004, side 98.

Der kan imidlertid i forhold til dokumenter udarbejdet af arbejdsgruppens medlemmer opstå spørgsmål om, i hvilken egenskab medlemmet har udarbejdet det pågældende dokument – er det som arbejdsgrup-

pemedlem (med den virkning, at dokumentet er internt) eller som ansat i den pågældendes normale arbejdssted (med den virkning, at dokumentet ikke kan betragtes som internt). Ombudsmanden har i FOB 1989, side 175, taget stilling til dette spørgsmål. I udtalelsen anføres således bl.a. følgende:

> "Et særligt problem foreligger, når der fremsendes oplysninger, udarbejdes udkast, forslag og lignende af personer, der både er tilknyttet den særlige myndighed og en anden myndighed (den pågældendes normale ansættelsessted). Afgørende for, om sådanne dokumenter er interne eller eksterne, må være i hvilken egenskab den pågældende har udarbejdet dokumentet.
>
> Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger principielt af, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af ledelsen for den myndighed, der er medarbejderens normale ansættelsessted, således at dokumentet må siges at være afgivet på denne myndigheds vegne og ansvar – eller om dokumentet er tilblevet som en del af arbejdet for den særlige myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse. "

Det følger af det anførte, at et dokument ikke vil blive betragtet som et internt arbejdsdokument i tilfælde, hvor den pågældende person har udarbejdet dokumentet i sin egenskab af ansat i den normale ansættelsesmyndighed. Ombudsmanden har i øvrigt i FOB 2004, side 98, på baggrund af de citerede synspunkter taget stilling til, om en række dokumenter udarbejdet til brug for et (selvstændigt) tværministerielt udvalg var udarbejdet af de pågældende personer som led i varetagelsen af deres medlemskab af udvalget. I denne udtalelse anføres bl.a. følgende:

> "De baggrundsnotater som blev udarbejdet hos de myndigheder som var repræsenteret i samarbejdet i udvalget, fremstår typisk som almindelige notater udarbejdet af myndigheden; de er udarbejdet på myndighedens brevpapir med angivelse af kontor og sagsbehandler. Der er ikke specifikt angivet at de er udarbejdet i udvalgets regi eller til brug for udvalget. I beslutningsreferaterne er der eksempelvis anført følgende vedrørende beslutninger om at lade bestemte notater udarbejde: '*FM* [Finansministeriet] *udarbejder udkast som sendes til høring i de øvrige ministerier'* eller 'MSt og EnS [Miljøstyrelsen og Energistyrelsen] *udarbejder fælles notat'* (eksemplerne er fra beslutningsreferatet fra det 2. møde i udvalget).
>
> Det forekommer mest nærliggende at antage at dokumenter af denne type ikke blev udarbejdet af medarbejderne hos myndighederne som led i varetagelsen af deres medlemskab af udvalget.
>
> På den baggrund er det min opfattelse at notaterne ikke kunne anses for interne arbejdsdokumenter […]. "

2.2.5.3. I det omfang et af arbejdsgruppens dokumenter betragtes som et internt arbejdsdokument, kan der opstå spørgsmål om, i hvilket omfang dokumentet kan anses for afgivet til udenforstående, navnlig den myndighed som medlemmet repræsenterer. Er det afgivet, fortaber det sin interne karakter, jf. pkt. 2.1.3.2 ovenfor.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter journaliseres i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne mister deres interne karakter, jf. FOB 1994, side 401. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden.

Endvidere vil et dokument blive anset for afgivet, hvis dokumentet udleveres til en eller flere af de i arbejdsgruppen repræsenterede myndigheder (departementet eller styrelserne). Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager.

Det er dog antaget, at interne arbejdsdokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen og videregivelsen alene sker med henblik herpå, jf. Justitsministeriets sag L. A. 1994-760-0062.

Et arbejdsgruppemedlem vil således efter dette synspunkt kunne videregive oplysninger til en overordnet med henblik på f.eks. at få fastlagt et forhandlingsmandat i arbejdsgruppen.

Ombudsmanden har imidlertid i FOB 1994, side 401, og FOB 2004, side 98, udtalt, at et dokument må anses for afgivet til udenforstående "[i] den situation hvor oplysninger fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående".

Det kan således ikke anses for endeligt afklaret, i hvilket omfang et arbejdsgruppemedlem – som led i varetagelsen af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen – kan videregive oplysninger fra arbejdsgruppens interne arbejdsdokumenter til medlemmets foresatte i ansættelsesmyndigheden, uden at dokumentet derved mister sin interne karakter.

2.2.6. Særligt om regenten

Regentens rolle i statsstyret rejser det særlige problem, om dokumenter, der udveksles mellem hoffet og centraladministrationen, er interne. Sker brevvekslingen som et led i statsstyret, f.eks. i forbindelse med kongelige resolutioner, betragtes den som intern brevveksling.

> I FOB 1998, side 431, anså ombudsmanden det derfor for berettiget, at Udenrigsministeriet afslog aktindsigt i indstillingen til dronningen om udnævnelse og forflyttelse af tjenestemænd. Afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet om dronningens nytårstale blev ligeledes anset for berettiget, fordi der var tale om interne dokumenter, jf. FOB 1997, side 293. Der kan også henvises til FOB 2006, side 468, der er omtalt nærmere under kapitel 17, pkt. 4.2.6.3.1, og som vedrørte udveksling af en række udkast til en tale mellem Statsministeriet og hoffet, som dronningen skulle holde på Færøerne som led i et officielt besøg, og hvor ombudsmanden ligeledes udtalte, at de nævnte udkast havde karakter af interne arbejdsdokumenter.

I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det således almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed. Dette indebærer, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for enheder inden for samme myndighed, og at det er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. den pågældende forvaltningsmyndighed – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.

2.3. Den kommunale forvaltning

2.3.1. Baggrund og formål

Offentlighedslovens § 7, nr. 3, omfatter brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes. Bestemmelsen er en videreførelse af 1970-lovens § 5, nr. 5, der med enkelte sproglige forskelle svarer til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra c.

Bestemmelsen i kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra c, er i betænkning nr. 325/1963, side 66, motiveret på følgende måde:

> "Da hele den kommunale forvaltning er underlagt kommunalbestyrelsen, har man ment, at brevveksling, som i forhold til kommunalbestyrelsen må anses for intern, bør være undtaget fra offentlighedsprincippet. Det foreslås derfor i § 4, stk. 1 c, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes afdelinger, udvalg og administrative organer samt mellem sådanne afdelinger m.v. indbyrdes skal være undtaget fra offentlighedsprincippet. […] Det tilføjes, at kommissioner, udvalg og lignende, som har medlemmer uden for kommunalbestyrelsen, f.eks. bygningsråd og sundhedskommissioner, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne. "

Undtagelsesbestemmelsen i 1970-lovens § 5, nr. 5, er ikke omtalt særskilt i bemærkningerne til 1970-loven. I den nugældende offentlighedslovs § 7, nr. 3, er anført følgende om bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 220:

> "Endelig er det præciseret i bestemmelsen i nr. 3, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller brevveksling mellem disse organer indbyrdes også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Som følge af den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udeladelsen af bestemmelsen, der er enslydende med gældende lovs § 5, nr. 5, kunne give anledning til fortolkningstvivl. Justitsministeriet har derfor efter henstilling fra de kommunale organisationer m.fl. – i modsætning til offentlighedsudvalget – fundet fortsat at burde medtage den særlige bestemmelse om kommunale afdelinger m.v."

Bestemmelsen i § 7, nr. 3, kan således anses som en lovbestemt fastlæggelse af rækkevidden af udtrykket "samme myndighed" i § 7, nr. 2, i forhold til den kommunale forvaltning.

2.3.2. Indhold

Brevveksling mellem en kommunes forskellige organer er efter lovens § 7, nr. 3, undtaget fra aktindsigt, idet brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes efter bestemmelsen betragtes som intern. De pågældende kommunale organer betragtes således ikke som selvstændige myndigheder, men som administrative enheder i én og samme forvaltningsmyndighed (den kommunale enhedsforvaltning).

Det må dog samtidig erindres, at kommunale organer, der ved lov er blevet tillagt selvstændig kompetence, eller som er oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunalstyrelsesloven, i praksis betragtes som selvstændige myndigheder. Dokumenter, der udveksles mellem sådanne organer og de kommunale organer eller mellem de selvstændige organer indbyrdes, er dermed eksterne. Som eksempler på sådanne selvstændige kommunale organer kan nævnes børn og unge-udvalg, bevillingsnævn, ældreråd, klageråd, brugerråd, huslejenævn og folkeoplysningsudvalg.

Der er ikke megen trykt praksis vedrørende § 7, nr. 3. I FOB 1974, side 95, blev det lagt til grund, at brevveksling mellem et huslejenævn og de lokale kommunale bygningsmyndigheder var ekstern og derved undergivet aktindsigt. I FOB 1999, side 545, blev det antaget at breve, der var udarbejdet af kommunens embedsmænd til brug for kommunens svar på en borgerklage, var interne.

3. Interne dokumenter, som er undergivet aktindsigt

3.1. Baggrund

Offentlighedslovens § 8 har følgende ordlyd:

> "**§ 8.** Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når
> 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
> 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
> 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
> 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper. "

Bestemmelsen indebærer således, at en række nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form – uanset bestemmelsen i lovens § 7 – er omfattet af retten til aktindsigt.

Offentlighedslovens § 8 er indført ved 1985-loven og om baggrunden for indførelsen hedder det følgende i bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 220:

> "Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, begrænser den hidtidige adgang til at undtage dokumenter som interne ved at opregne nogle typer af dokumenter, som ikke er omfattet af undtagelsesadgangen om internt arbejdsmateriale i § 7. Dokumenterne er derfor – med de undtagelser, der i øvrigt måtte gælde efter §§ 12, 13 og 14 – omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet er udarbejdet som led i den interne behandling af sagen. De angivne dokumenttyper indeholder ikke og afspejler heller ikke på anden måde den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Hverken hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces eller væsentlige administrative hensyn kan derfor med rimelighed anføres til støtte for at undtage disse dokumenter fra retten til aktindsigt. Det foreslås derfor, at de i fremtiden skal være omfattet af pligten til at give aktindsigt. "

3.2. Almindelige bemærkninger

De interne dokumenter, der er nævnt i lovens § 8, er som nævnt omfattet af retten til aktindsigt. Det betyder på den ene side, at dokumenterne ikke kan undtages fra retten til aktindsigt efter § 7, og på den anden side, at de dog efter omstændighederne kan undtages i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 2 og 10-14.

Det bemærkes, at det for alle de dokumenttyper, der er omfattet af offentlighedslovens § 8, gælder, at de kun er omfattet af bestemmelsen og derved undergivet aktindsigt, hvis de er udarbejdet som selvstændige dokumenter, og når de foreligger i endelig form, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 222, og betænkning nr. 857/1978, side 219.

I det omfang der i et konkret tilfælde er tvivl om, hvorvidt et dokument er omfattet af lovens § 8, nr. 1-3, skal afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion, og det afgørende er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser, jf. Folketingstidende 1985-96, tillæg A, sp. 222 og betænkning nr. 857/1978, side 218. Er det udarbejdet i sidstnævnte henseende indebærer det, at dokumentet ikke vil være omfattet af § 8, men vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 7.

Betydningen af, at et dokument er omfattet af lovens § 8, er således, at dokumentet er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, når det er endeligt udarbejdet, og det er således ikke en betingelse, at dokumentet er blevet afgivet til udenforstående.

3.3. Beslutningsdokumenter

Adgangen til aktindsigt omfatter efter § 8, nr. 1, dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Der tænkes herved på dokumenter, der først udarbejdes, efter at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse (beslutningsdokumenter), jf. betænkning nr. 857/1978, side 216.

Bestemmelsen omfatter således beslutningsprotokoller – i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller – for kollegiale myndigheder. Er beslutningen optegnet som en tiltrædelse af en indstilling fra sekretariatet, gælder retten til aktindsigt også indstillingen i det omfang, det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold og begrundelse. Det vil formentlig i praksis navnlig sige indstillingens konklusion, jf. Vogter, side 187.

3.4. § 6-notater

Efter offentlighedslovens § 8, nr. 2, er dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lovens § 6, ligeledes omfattet af retten til aktindsigt. Der henvises til kapitel 13 ovenfor vedrørende notatpligtens indhold og omfang.

Der kan dog være grund til at fremhæve, at der efter lovens § 6 ikke består en pligt til at nedfælde de notatpligtige oplysninger i et særskilt dokument. Er de pågældende oplysninger imidlertid noteret ned i et selvstændigt dokument, omfattes det af § 8, nr. 2. Er oplysningerne derimod blot noteret i f.eks. et internt referatark eller i en behandlingsjournal, er oplysningerne ikke omfattet af § 8, nr. 2, da bestemmelsen forudsætter, at der foreligger et selvstændigt dokument, jf. pkt. 3.2 ovenfor. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende i stedet få aktindsigt i henhold til § 11, der dog kræver, at oplysningerne har "væsentlig betydning for sagsforholdet".

3.5. Undersøgelsesrapporter mv.

Selvstændige dokumenter, som er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, er ligeledes omfattet af aktindsigtsadgangen uanset dokumenternes interne karakter, jf. § 8, nr. 3.

I betænkning 857/1978 anfører udvalget bl.a. følgende om bestemmelsen i § 8, nr. 3, jf. a.st., side 217:

”Efter udvalgets opfattelse bør begrænsningen af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale ikke blot gælde dokumenter, der i snævrere forstand udarbejdes som led i en egentlig bevisoptagelse, men også dokumenter, der i videre forstand tilsigter at skabe klarhed over omstændigheder af konkret faktisk karakter med henblik på i givet fald at kunne fremlægges over for udenforstående som led i sagens behandling.

Som eksempler på dokumenter, der ud fra det angivne synspunkt efter udvalgets opfattelse ikke længere bør karakteriseres som internt arbejdsmateriale kan først og fremmest nævnes *rapportmateriale mv., der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed om faktiske forhold*, der har eller kan få betydning for en sags afgørelse, eller – uden at det har sammenhæng med behandlingen af en konkret verserende sag – for navnlig af bevismæssige grunde at registrere myndighedens kendskab til oplysninger af faktisk karakter. ”

Reglen sigter således til rapportmateriale – afhøringsrapporter, døgnrapporter, analyserapporter, besigtigelsesrapporter og inspektionsrapporter – der tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktum. Den omfatter også skemaer og blanketter, som indeholder det faktiske resultat af en myndigheds udspørgen af en privat; bestemmelsen omfatter f.eks. interviewskemaer i personalesager.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1992, side 203, udtalt følgende om et internt notat, der indeholdt et referat af en telefonsamtale vedrørende opsigelse af en persons lejemål samt en beskrivelse af nogle lokalers indretning:

”I den foreliggende sag er notatet af 17. november 1988 et selvstændigt, endeligt dokument. Notatet gengiver en række faktiske oplysninger, bl.a. med hensyn til hvad der blev aftalt mellem overpostmesteren og Dem ved mødet samt en beskrivelse af lokaleforholdene på posthuset. Derudover indeholder notatet overpostmesterens vurdering af lokaleforholdene samt hans indstilling til ledelsen om at stille sagen i bero et halvt år.

En samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion fører efter min opfattelse til den konklusion, at dokumentet overvejende må siges at være udarbejdet af Post- og Telegrafvæsenet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder, herunder sikre bevis for, hvad der blev aftalt under samtalen med Dem.

Notatet er herefter omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8, nr. 3. ”

3.6. Interne cirkulærer

Dokumenter, som indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, er ifølge § 8, nr. 4, omfattet af aktindsigt.

Bestemmelsen i § 8, nr. 4, sikrer almenheden adgang til at få de såkaldte ”skuffecirkulærer” (myndighedens egne interne retningslinjer) udleveret. Det spiller ingen rolle, om retningslinjerne foreligger som internt cirkulære, praksisoversigt, håndbog for medarbejderne eller på anden måde. Det er dog en forudsætning, at der er tale om bindende retningslinjer.

Som eksempel på dokumenter, der indeholder sådanne generelle retningslinjer, som er undergivet aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 4, kan nævnes universiteternes rettevejledninger. Således udtalte Folketingets Ombudsmand i FOB 1995, side 331, bl.a. følgende om dette spørgsmål:

”Rettevejledninger har navnlig til formål at sikre (en høj grad af) ensartethed i bedømmelsen af de enkelte besvarelser af en eksamensopgave. Det må derfor normalt være udelukket at fravige en rettevejledning (med de ændringer der måtte være foretaget på forcensurmødet og eventuelt under det videre forløb) til skade for eksaminanden.

På denne baggrund mener jeg – på linie med det som Justitsministeriet har antaget – at rettevejledninger er bindende i § 8, nr. 4's forstand. Det forhold at rettevejledninger i sagens natur kun kan fastlægge nogle brede og efter omstændighederne ikke ganske præcise rammer for bedømmelsen og således kun udgør en (større eller mindre) del af det grundlag, som anvendes ved bedømmelsen, kan ikke i sig selv udelukke vejledningernes (delvise) bindende karakter.

I øvrigt er formålet med § 8, nr. 4, at bidrage til borgernes mulighed for at danne sig et fuldstændigt overblik over deres retsposition i forhold til forvaltningen. Forarbejderne fremhæver specielt de kommunale socialforvaltninger hvor behovet for aktindsigt skulle være særligt udtalt. Men det er stort set de samme hensyn – om end måske med en noget mindre styrke – der gør sig gældende i den foreliggende situation. ”

Folketingets Ombudsmand har siden gentaget dette synspunkt i bl.a. FOB 2001, side 527, der drejede sig om aktindsigt i de "Vejledende bemærkninger for censur", der blev brugt af censorerne ved rettearbejdet med eksamensopgaverne til den afsluttende skriftlige revisoreksamen.

Det er dog antaget, at rettevejledninger vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, indtil eksamen er afholdt, men ikke herefter, jf. FOB 1996, side 431.

4. Undtagelse af visse nærmere angivne dokumenter

Mens offentlighedslovens § 7 – med den modifikation, der følger af lovens § 8 – undtager interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt, undtager lovens § 10 en række nærmere angivne typer af dokumenter begrundet i den funktion, som dokumentet varetager. Bestemmelsen i lovens § 10 har følgende ordlyd:

> "**§ 10.** Retten til aktindsigt omfatter ikke:
> 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder
> 2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
> 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
> 4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
> 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser. "

4.1. Møder mellem ministre mv.

4.1.1. Baggrund og formål

Efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, er en række dokumenttyper undtaget fra retten til aktindsigt. Det gælder for det første statsrådsprotokoller, for det andet referater af møder mellem ministre og for det tredje dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

Bestemmelsen i lovens § 10, nr. 1, er – ligesom lovens nr. 2 – en videreførelse af 1970-lovens § 5, nr. 1 og 2, der i det væsentligste svarede til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a. Bestemmelserne tilsigter at beskytte den del af den (regerings)politiske beslutningsproces, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, jf. betænkning nr. 325/1963, side 65 f, og betænkning nr. 857/1978, side 229.

> Bestemmelserne i § 10, nr. 1 og 2, skal i øvrigt ses i lyset af bestemmelsen i lovens § 7. Den sidstnævnte bestemmelse har – som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2 – navnlig til hensigt at beskytte den interne beslutningsproces inden for en forvaltningsmyndighed i forbindelse med en sags behandling. Offentlighedslovens § 7 tilgodeser imidlertid ikke alene den interne beslutningsproces i snæver forstand, idet bestemmelsen også tilgodeser den politiske beslutningsproces, der foregår internt inden for den enkelte forvaltningsmyndighed. Således vil dokumenter, der som led i en sags behandling udarbejdes af en forvaltningsmyndighed til brug for den interne politiske beslutningsproces, efter § 7 ikke være undergivet aktindsigt. Dette gælder dog kun, hvis de pågældende dokumenter ikke afgives til udenforstående, idet de ved en afgivelse ikke længere er omfattet af lovens § 7, jf. pkt. 2.1.3 ovenfor.
>
> Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 kan således ikke anvendes til at beskytte den politiske beslutningsproces, hvor beslutningsprocessen i en sag er opdelt på flere forskellige forvaltningsmyndigheder. Det er på denne baggrund, at undtagelsesbestemmelserne i lovens § 10, nr. 1 og 2, skal ses, idet de således tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, hvor denne er opdelt på flere forskellige forvaltningsmyndigheder, og hvor politiske synspunkter i øvrigt gør sig gældende i særlig grad.
>
> Justitsministeriet havde i det oprindelige forslag til offentlighedsloven af 1985 – i overensstemmelse med § 9, stk. 3, nr. 1-3, i Offentlighedsudvalgets lovudkast – foreslået, at afgivelse af et internt dokument til en udenforstående ikke skulle fratage dokumentet dets interne status, hvis afgivelsen var påkrævet bl.a. til gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der var begrundet i sagens karakter. Denne undtagelsesadgang var navnlig tænkt anvendelig i tilfælde, hvor beslutningsprocessen i forbindelse med behandlingen af en bestemt sag reelt er opdelt på flere myndigheder eller, hvor det under en sags behandling viser sig påkrævet mere uformelt at inddrage andre myndigheder eller udenforstående i øvrigt i beslutningsprocessen, jf. betænkning nr. 825/1978, side 26, 46 og 224.
>
> Med henvisning til den nævnte undtagelsesadgang fremhævede Offentlighedsudvalget i øvrigt, at "behovet for at beskytte den politiske beslutningsproces, i det omfang den foregår under anvendelse af internt prægede samarbejdsformer mellem forskellige myndigheder, må anses for i tilstrækkelig grad imødekommet ved den foreslåede undtagelsesadgang efter lovudkastets § 9, stk. 3, nr. 3", jf. a.st., side 236.

Offentlighedsudvalgets forslag til § 9, stk. 3, nr. 1-3, blev imidlertid ikke tiltrådt af Folketinget, der fandt undtagelsesbestemmelsen for vidtgående, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3087, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 191.

4.1.2. Indhold

4.1.2.1 Som nævnt ovenfor følger det af lovens § 10, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller.

Statsrådet består af regenten, tronfølgeren, når han er myndig, samt ministrene, jf. grundlovens § 17, stk. 1. Der afholdes i perioder møde i rådet hver onsdag og det er i almindelighed under møderne i rådet, at regenten sammen med den pågældende minister underskriver de love, Folketinget har vedtaget. Herudover orienterer regeringen regenten om nye lovforslag, som regeringen agter at fremsætte for Folketinget.

Undtagelsen for statsrådsprotokollerne er begrundet i, at disse dokumenter altid er blevet betragtet som hemmelige, således at regeringen kun med regentens samtykke kan meddele oplysninger om forhandlingerne i statsrådet, jf. betænkning nr. 857/1978, side 229.

4.1.2.2. Efter § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt heller ikke referater af møder mellem ministre. Denne bestemmelse omfatter ikke alene referater af møder i formaliserede kredse af ministre, som f.eks. det ugentlige ministermøde og møder i regeringens koordinationsudvalg, men referater af ethvert – formelt eller uformelt – møde mellem ministre. Det er endvidere ikke en betingelse, at der deltager et større antal ministre – også møder mellem blot to ministre er omfattet af bestemmelsen. Det er dog en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at der ikke har deltaget udenforstående i mødet, dvs. andre end de enkelte ministre og eventuelt deres embedsmænd, jf. FOB 1973, side 281.

Bestemmelsen i § 10, nr. 1, sigter alene til ministermødereferater, når sådanne dokumenter danner grundlag for en efterfølgende sagsbehandling i et eller flere ministerier. De referater, der tages af ministermøder eller af andre møder mellem ministre til intern brug for regeringens medlemmer, må derimod betragtes som de pågældende ministres private ejendom og er ikke omfattet af offentlighedsloven. Det er dog en forudsætning for, at sådanne dokumenter kan betragtes som bestanddele af den enkelte ministers private arkiv, at dokumenterne holdes adskilt fra ministeriets arkiv. Dokumenter, der er indgået i et ministeriums sager, og som arkiveres med disse, er således omfattet af loven, jf. i det hele Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2056.

4.1.2.3. Herudover følger det af § 10, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre. Det er også efter dette led i bestemmelsen uden betydning, om der er tale om dokumenter udarbejdet til brug for et formelt eller uformelt møde.

Dette nævnte led i undtagelsesbestemmelsen finder anvendelse, hvad enten dokumentet er udarbejdet af et departement eller f.eks. en styrelse. Bestemmelsen gælder kun for "fysiske" møder og således ikke for f.eks. dokumenter, der udarbejdes til brug for forelæggelse for ministre ved skriftlig procedure. Det er imidlertid ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, at der rent faktisk er afholdt et sådant "fysisk" møde mellem ministre. Hvis et planlagt møde mellem ministre bliver aflyst, betyder det således ikke, at dokumenter udarbejdet til brug for mødet ikke kan undtages efter § 10, nr. 1. Det afgørende er således, at det pågældende dokument er udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre.

Som et eksempel på anvendelsen af dette led i bestemmelsen kan der henvises til FOB 2004, side 98, hvor ombudsmanden tilsluttede sig, at et udvalg – med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1 – havde undtaget noget materiale fra aktindsigt, da det var udarbejdet "direkte med henblik på møder mellem ministre", jf. a.st., side 110.

Før dokumenter indgår i drøftelser på møder mellem ministre, forberedes og gennemgås dokumenterne i almindelighed af relevante embedsmænd i de pågældende ministerier. Hvis en sådan gennemgang indebærer, at der foretages ændringer i et dokument, før det sendes til mødet mellem ministrene, opstår der spørgsmål om, hvorvidt de tidligere udgaver af dokumentet kan undtages efter § 10, nr. 1.

Det vil i den forbindelse være afgørende, om det pågældende dokument er udarbejdet direkte med henblik på mødet mellem ministrene, eller om formålet med gennemgangen i embedsmandskredsen i første række er at undergive dokumentet en ren teknisk embedsmandsmæssig bearbejdning, jf. herved FOB 1989, side

175 (sagen om Brundtland-udvalget). Hvis formålet med gennemgangen i første række var at undergive dokumentet en embedsmandsmæssig bearbejdning, vil de udgaver af dokumentet, hvor dette gør sig gældende, ikke kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises i øvrigt til Vogter, side 193 ff., der udførligt omtaler en udtalelse fra Justitsministeriets Lovafdeling (L. A. j. nr. 1994-7611-2), som vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang dokumenter, der udveksles som led i det tværministerielle EU-samarbejde, kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1.

4.2. Brevveksling mellem ministerier om lovgivning

4.2.1. Baggrund og formål

Som nævnt ovenfor under kapitel 15, pkt. 4.2, gælder offentlighedslovens almindelige regler for sager om lovgivning fra det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat for Folketinget, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Offentlighedsloven yder imidlertid ved § 10, nr. 2, også efter dette tidspunkt en vis beskyttelse af internt præget samarbejde og den interne (regerings)politiske beslutningsproces. Efter lovens § 10, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt således ikke brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.

Om bestemmelsens baggrund og formål henvises i øvrigt til pkt. 4.1 ovenfor.

4.2.2. Indhold

Bestemmelsen i § 10, nr. 2, gælder kun brevveksling mellem departementer. Det betyder, at hverken brevveksling mellem et departement og en underliggende styrelse eller brevveksling mellem et departement og en styrelse, der henhører under et andet ressort, kan undtages efter § 10, nr. 2.

Det er i øvrigt en betingelse for at undtage et dokument efter bestemmelsen, at det er udarbejdet af et departement. Notater og lignende, der udarbejdes af en underordnet myndighed, f.eks. en styrelse, og som medsendes som bilag til en høring fra et departement til et andet, vil således ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 230.

Bestemmelsen omfatter udarbejdelse eller gennemførelse af ny lovgivning. Således omfatter bestemmelsen spørgsmålet om, hvorvidt et lovforslag bør udarbejdes, f.eks. brevveksling om ratifikation af mellemfolkelige overenskomster, hvis opfyldelse kræver lovgivning, eller om afgivne kommissionsbetænkninger, der indeholder indstilling om fremsættelse af lovforslag. Omfattet af bestemmelsen er også brevveksling om udarbejdelse af lovudkast, uanset om der er tale om høring over lovudkastet i dets helhed eller blot enkelte spørgsmål i forbindelse hermed, jf. Vogter, side 199.

> Som et eksempel på bestemmelsens anvendelse kan nævnes FOB 2002, side 164. I denne sag havde en borger anmodet om aktindsigt i den brevveksling, der forelå mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Nice-traktaten (Nice-redegørelsen). Justitsministeriet meddelte afslag på anmodningen, idet redegørelsen havde til formål at afklare, hvilken forfatningsretlig fremgangsmåde der skulle anvendes i forbindelse med ratifikationen af Nice-traktaten. Brevvekslingen mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet, var således brevveksling om lovgivning og kunne undtages efter § 10, nr. 2.
>
> I sagen overvejede ombudsmanden om udtrykket "lovgivning" havde en snævrere betydning i § 10, nr. 2, end sædvanligt, således at lovgivning til opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser faldt uden for begrebet. Med henvisning til formålet med § 10, nr. 2 – at beskytte den politiske beslutningsproces i regeringen – fandt ombudsmanden ikke grundlag for at foretage en sådan fortolkning, og fandt på den baggrund, at de pågældende dokumenter kunne undtages med hjemmel i § 10, nr. 2.

> Justitsministeriets sag indeholdt i øvrigt en lang række dokumenter, der vedrørte selve udarbejdelsen af Nice-traktaten, og som Justitsministeriet havde anvendt som baggrundsmateriale ved udarbejdelsen af Nice-redegørelsen. Ombudsmanden udtalte, at disse dokumenter, der således vedrørte selve indgåelsen af traktaten, ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 10, nr. 2.

Det bemærkes, at bestemmelsen alene omfatter udarbejdelse eller gennemførelse af ny lovgivning, men derimod ikke brevveksling om gældende lovgivning, om påtænkte administrative forskrifter eller om forhandlinger og vedtagelse af EU-forskrifter.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4.2.1, omfatter bestemmelsen også brevveksling, der finder sted efter, at et lovforslag er fremsat for Folketinget. Således vil f.eks. brevveksling mellem to departementer i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg være omfattet af bestemmelsen, jf. Vogter, side 199.

Undtagelsesbestemmelsen omfatter i øvrigt også brevveksling om bevillingslove, herunder enkeltbevillinger, der afholdes med Finansudvalgets samtykke, jf. nærmere Vogter, side 200.

4.3. Sekretariatsopgaver

4.3.1. Baggrund og formål

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Bestemmelsen er indsat ved 1985-loven. Om bestemmelsens formål er følgende anført i Vogter, side 192 f. :

> ”Bestemmelsen [har] til formål at sikre, at visse interne arbejdsdokumenter kan undtages fra retten til aktindsigt, selv om dokumenterne er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, således at den udvikling, der navnlig i de senere år er sket i den administrative struktur, ikke i sig selv fører til, at dokumenterne bliver undergivet offentlighed, når de beskyttelseshensyn, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 7, fortsat gør sig gældende. Det har således navnlig været tanken, at offentlighedsloven ikke på dette område skulle hindre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet på områder, hvor det vil være nærliggende at lade en offentlig myndighed med særligt kendskab til det pågældende forvaltningsområde fungere som sekretariat for en anden myndighed, f.eks. et nævn eller råd. ”

4.3.2. Indhold

Offentlighedslovens § 10, nr. 3, tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, men også uden for de lovbestemte tilfælde kan der være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed. I forarbejderne er det således anført, at bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for en og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 224.

I Vogter, side 201, er det anført, at almindelige udtalelser eller høringssvar fra en underordnet myndighed til brug for et departements udformning af en besvarelse af et folketingsspørgsmål ikke vil kunne undtages efter bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter således alene en underordnet myndigheds selvstændige udkast til svar, hvor departementet ikke har den fornødne sagkyndige baggrund for at kunne udarbejde besvarelse mv., jf. også pkt. 38 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986.

Det skal bemærkes, at der ikke gælder nogen almindelig adgang for en myndighed til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand har således i FOB 1989, side 175 (sagen om Brundtland-udvalget), anført, at det i hvert fald må være en forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, og at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Der kan ligeledes henvises til udtalelsen refereret i FOB 1999, side 310, der vedrørte Told- og Skattestyrelsens sekretariatsbistand i relation til Skatteministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af en ny toldstruktur.

Det skal i øvrigt bemærkes, at bestemmelsen i § 10, nr. 3, ikke kan anvendes i forhold til de udkast til besvarelse af folketingsspørgsmål, som udveksles mellem de enkelte departementer, herunder de udkast som det enkelte departement måtte udarbejde til brug for Statsministeriets besvarelse af folketingsspørgsmål, idet departementerne ikke kan sekretariatsbetjene hinanden, jf. Vogter, side 201 f.

4.4. Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager

4.4.1 Bestemmelsens baggrund og formål

Offentlighedslovens § 10, nr. 4 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres – viderefører 1970-lovens i § 5, nr. 7, der svarede til kommissionsudkastets § 4, stk. 2.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa, jf. betænkning nr. 325/1963, side 67.

4.4.2. Nærmere om udtrykket ”sagkyndige”

4.4.2.1. Rådgivningens karakter

Offentlighedslovens § 10, nr. 4’s anvendelsesområde er brevveksling med sagkyndige i det i bestemmelsen angivne formål, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til brevveksling med juridisk sagkyndige. Også sagkyndige udtalelser om f.eks. tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i § 10, nr. 4, jf. betænkning nr. 857/1978, side 239. Det er dog en forudsætning, at der er tale om konkret rådgivning til brug for vedkommende retssag, jf. Vogter, side 205.

4.4.2.2. Brevveksling med andre end offentlige myndigheder

Udtrykket ”sagkyndige” i offentlighedslovens § 10, nr. 4, omfatter i første række advokater, herunder Kammeradvokaten. Bestemmelsen antages imidlertid også at omfatte f.eks. konsulentfirmaer og universitetsansatte, jf. betænkning nr. 857/1978, side 239, hvor bl.a. følgende anføres om afgrænsningen af udtrykket ”sagkyndige” i den tilsvarende bestemmelse i § 5, nr. 7, i offentlighedsloven af 1970:

> ”Såvel bestemmelsens formulering som bemærkningerne dertil antyder, at man fortrinsvis har tænkt på udtalelser, der indhentes fra andre sagkyndige end administrative myndigheder, f.eks. selvstændige konsulentfirmaer, faglige organisationer og for så vidt angår juridiske responsa navnlig advokater, herunder kammeradvokaten, universitetslærere og (under den tidligere gældende ordning) de juridiske fakulteter som sådanne […]”

4.4.2.3. Brevveksling mellem offentlige myndigheder

Udtalelser fra et andet ministerium vil normalt ikke kunne henføres under offentlighedslovens § 10, nr. 4. Dette gælder, selv om udtalelsen ligger inden for ministeriets ressort og drejer sig om juridiske

tvivlsspørgsmål i forbindelse med en retssag eller overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres, jf. betænkning nr. 857/1978, side 239.

Det antages dog, at udtalelser til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres fra offentlige myndigheder, der er etableret som særligt sagkyndige organer som f.eks. Retslægerådet, er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 4, jf. betænkning 857/1978, side 239. I et vist omfang gælder dette også andre offentlige myndigheder, der er i besiddelse af en særlig faglig ekspertise, der bevirker, at de over for andre myndigheder varetager samme rådgivningsvirksomhed som advokater, konsulentfirmaer og lignende. Udtalelser fra Justitsministeriets Lovafdeling til andre ministerier vedrørende juridiske tvivlsspørgsmål i det angivne øjemed anses således for omfattet af bestemmelsen, jf. Vogter, side 205. Det samme gælder brevveksling med Finansministeriet (Personalestyrelsen) vedrørende personaleretlige spørgsmål, jf. FOB 1990, side 63.

4.4.2.4. Sagkyndige erklæringer indhentet af andre end offentlige myndigheder

Bestemmelsen i § 10, nr. 4, er kun anvendelig i tilfælde, hvor den sagkyndige erklæring indhentes af en myndighed, der er omfattet af loven, jf. Vogter, side 206, med referat af en sag fra Justitsministeriets Lovafdeling (L. A. 1977-543-120). I den nævnte sag gav Justitsministeriet udtryk for betænkelighed ved at antage, at Retslægerådet i et tilfælde, hvor anmodningen om en sagkyndig udtalelse fra rådet var fremsat af en domstol, og hvor rådets udtalelse skulle afgives direkte til retten, kunne afslå en anmodning om aktindsigt med hjemmel i 1970-lovens § 5, nr. 7, der svarede til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Opfattelsen af, at offentlighedslovens § 10, nr. 4, alene er anvendelig i tilfælde, hvor den sagkyndige erklæring er indhentet af en offentlig myndighed, der er omfattet af offentlighedsloven, er i øvrigt blevet bekræftet af ombudsmanden i FOB 1998, side 92, der er refereret nedenfor under pkt. 4.4.3.1.

4.4.3. Nærmere om udtrykket "retssager"

4.4.3.1. Verserende retssager

Med udtrykket "retssager" sigtes både til sager, der føres for de almindelige domstole, og voldgiftssager. Også retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fuldbyrdelsen af retskrav så som fogedforbud anses for omfattet af bestemmelsen, jf. betænkning 857/1978, side 239.

Det er principielt uden betydning, om der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen, jf. FOB 1997, side 118 (Boneloc-sagen), hvor Erhvervsfremme Styrelsen havde anmodet Kammeradvokaten om en udtalelse om, hvorvidt der skulle indgives politianmeldelse mod et bestemt firma, der producerede kunstige hofter. En borgers anmodning om aktindsigt i Kammeradvokatens udtalelse – der således indeholdt en nærmere juridisk vurdering af sagens strafferetlige aspekter – blev afslået med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Ombudsmanden, der ikke fandt grundlag for at kritisere, at anmodningen var blevet afslået med henvisning til § 10, nr. 4, gav bl.a. udtryk for følgende:

> "Der er efter min mening ikke tvivl om at det forhold at styrelsens forespørgsel direkte angik en strafferetlig vurdering, ikke i sig selv udelukker en anvendelse af § 10, nr. 4. Det er udtrykkeligt nævnt i forarbejderne til bestemmelsen at den finder anvendelse hvad enten der er tale om civile sager eller sager inden for strafferetsplejen. Er der tale om en sag inden for strafferetsplejen, har bestemmelsen blot mindre praktisk betydning idet sager af denne type generelt er undtaget fra aktindsigt, jf. § 2, stk. 1, 1. punktum. § 10, nr. 4, har dog praktisk betydning for tiden indtil en sag overgår fra civil sag til sag inden for strafferetsplejen, i tilfælde hvor en myndighed opgiver at anmelde en sag til politiet, samt hvor en sag opsplittes i to, en civil og en strafferetlig del. "

Det er dog en forudsætning for anvendelsen af § 10, nr. 4, at vedkommende forvaltningsmyndighed er eller kan blive part i retssagen eller er blevet eller må forventes at blive inddraget som biintervenient, jf. Vogter, side 206, og Gammeltoft-Hansen m. fl., side 420.

> Et illustrativt eksempel på betydningen af den nævnte forudsætning findes i FOB 1998, side 92: I sagen udtalte ombudsmanden i første række, at et notat fra Kammeradvokaten i en sag om overdragelse af havnearealer fra Københavns Kommune til Ørestadsselskabet kun kunne undtages efter § 10, nr. 4, hvis det var rekvireret af Finansministeriet. Hvis Ørestadsselskabet havde indhentet dokumentet, havde det ikke været rekvireret af en offentlig forvaltningsmyndighed og dermed ikke været omfattet af § 10, nr. 4. Dernæst udtalte ombudsmanden, at det var en forudsætning for at anvende § 10, nr. 4, at offentlige myndigheder kunne forventes inddraget i en eventuel retssag: dvs. hvis en retssag måtte forventes alene at omfatte Ørestadsselskabet og andre private, gjaldt § 10, nr. 4, ikke.

Tjenestemandssager antages ikke at have karakter af retssager efter offentlighedslovens § 10, nr. 4. Brevveksling med sagkyndige i forbindelse med overvejelser om iværksættelse af tjenestemandssager kan derfor ikke undtages i medfør af bestemmelsen, jf. FOB 1995, side 309.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1995, side 81 – i relation til den gruppe af sagkyndige, der er nævnt i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, der svarer til offentlighedslovens § 10, nr. 4 – udtalt, at sager, der behandles af taksations- eller overtaksationskommissioner ikke kan sidestilles med retssager.

4.4.3.2. Overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres

Undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 10, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240, hvor der bl.a. anføres følgende:

> ”Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i [offentlighedslovens § 10, nr. 4]. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed [...]. ”

Ombudsmanden har tilsluttet sig den nævnte afgrænsning af bestemmelsen, jf. bl.a. FOB 1997, side 118 (Boneloc-sagen), hvor Erhvervsfremme Styrelsen – som nævnt ovenfor – havde anmodet Kammeradvokaten om en udtalelse om, hvorvidt der skulle indgives politianmeldelse mod et bestemt firma, der producerede cement til hofteoperationer. Efter at ombudsmanden havde udtalt, at det ikke i sig selv udelukkede en anvendelse af § 10, nr. 4, at Erhvervsfremme Styrelsens forespørgsel angik en strafferetlig vurdering, anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

> ”Styrelsen […] har påberåbt sig at henvendelsen til Kammeradvokaten afspejlede styrelsens overvejelser af hvilke retslige skridt der kunne indledes – herunder også overvejelser om f.eks. eventuelt erstatningssøgsmål.
>
> Jeg har tidligere givet udtryk for at det må antages at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4. […]
>
> Styrelsen bad […] om Kammeradvokatens vurdering af om ”man […] bør anmode politiet om at se nærmere på sagen”. Kammeradvokatens vurdering begrænsede sig i overensstemmelse hermed til en strafferetlig bedømmelse af det tilsendte materiale.
>
> Dette forhold peger ikke umiddelbart i retning af at der blev gjort overvejelse om andre retslige skridt end en straffesag. Det må dog tages i betragtning at forespørgslen blev rejst på et indledende stadium af sagen og måtte opfattes som en anmodning om hjælp til at foretage den første generelle vurdering af lovligheden af en række økonomiske transaktioner. Jeg finder det forsvarligt at lægge til grund at overvejelserne ikke var lagt i faste rammer, og at muligheder for f.eks. et erstatningssøgsmål kunne være indeholdt heri.
>
> Herefter finder jeg ikke at have grundlag for at kritisere at styrelsen og ministeriet fandt at kunne anvende § 10, nr. 4, i den foreliggende situation. ”

Ombudsmanden accepterede således, at Kammeradvokatens udtalelse blev undtaget efter § 10, nr. 4, selv om udtalelsen oprindelig var rekvireret med henblik på en strafferetlig vurdering. Afgørende synes

at være, at der var tale om hjælp til at foretage den første generelle retlige vurdering af en række økonomiske transaktioner, og at muligheden for et erstatningssøgsmål kunne være indeholdt heri.

I FOB 1995, side 309, der er nævnt ovenfor, anså ombudsmanden imidlertid muligheden for en retssag for fjerntliggende, idet Kammeradvokatens udtalelse skulle anvendes til at tage stilling til, hvorvidt der var grundlag for tjenstlige reaktioner over for DSB-personalet.

Der kan være grund til at fremhæve, at det antages, at det alene er brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål - men derimod næppe med hensyn til andre spørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag - som vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4, jf. Vogter, side 206.

Ombudsmanden har i FOB 2001, side 281, tilsluttet sig den nævnte afgrænsning. Sagen drejede sig om, at Strukturdirektoratet gennem et revisionsselskab havde fået foretaget en gennemgang af en sag om tilskud til en privat virksomheds gennemførelse af et økologisk udviklingsprojekt. Udarbejdelsen af revisionsrapporten blev iværksat bl.a. på baggrund af henvendelser fra et tidligere medlem af bestyrelsen for virksomheden. Revisionsrapporten skulle vurdere, om tilskudsgrundlaget var opgjort korrekt, herunder om der eventuelt forelå bedrageri eller forsømmelse fra modtagerens eller dennes revisors side.

Det tidligere bestyrelsesmedlem fik af Strukturdirektoratet og ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afslag på aktindsigt i revisionsrapporten under henvisning til bl.a. offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Ved vurderingen af, om rapporten kunne undtages efter § 10, nr. 4, anførte ombudsmanden – med henvisning til det ovennævnte citat fra betænkning nr. 857/1978, side 240, samt Vogter, side 206 – bl.a. følgende:

> ”Det fremgår af de ovenfor anførte citater at enhver brevveksling med sagkyndige ved overvejelse af om retssag bør føres, er omfattet af undtagelsen fra retten til aktindsigt. Herudover antages det imidlertid at brevveksling med sagkyndige om ”juridiske tvivlsspørgsmål” kan undtages hvis en retssag uden at være under konkret overvejelse dog må underforstås som en nærliggende mulighed. Ved afgrænsningen af hvor nærliggende muligheden for en domstolsprøvelse i sådanne tilfælde skal være, skelnes der således mellem brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål og andre spørgsmål: Når der er tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål i modsætning til andre spørgsmål behøver der ikke at være direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg for at brevveksling kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4. ”

4.4.4. Dokumenter omfattet af § 10, nr. 4

Udtrykket brevveksling i § 10, nr. 4, indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt. Det gælder, selvom dokumenterne har været fremlagt i retten eller i øvrigt er gjort tilgængelige for modparten i retssagen, jf. Vogter, side 207, med omtale af en sag fra Justitsministeriets Lovafdeling (L. A. 1981-543-111).

På samme måde er også skrivelser fra den pågældende myndighed til den sagkyndige omfattet af undtagelsen. Et internt dokument mister ikke sin interne karakter ved at blive udleveret til en sagkyndig, jf. UfR 1968.278 H, hvor det blev fastslået, at afgivelse af Landsskatterettens referat- og voteringsark til Finansministeriets advokat til brug for forberedelsen af en retssag, der var indbragt for domstolene, ikke kunne give vedkommende skatteyder krav på aktindsigt. Endvidere har ansøgeren om aktindsigt ikke krav på at få oplyst, hvilke dokumenter i sagen der er stillet til den sagkyndiges rådighed til brug for dennes overvejelser, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, antages ikke at kunne anvendes på modpartens processkrifter, jf. Vogter, side 207.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, indeholder i øvrigt ikke nogen tidsmæssig begrænsning. Den omstændighed, at en retssag er afsluttet – eller myndighedens overvejelser er endt med, at der ikke skal føres sag – medfører således ikke, at brevvekslingen bliver undergivet aktindsigt, jf. FOB 1995, side 281, om den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3.

4.5. Materiale til brug for statistik og videnskabelige undersøgelser

4.5.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Offentlighedslovens § 10, nr. 5, svarer delvist til § 5, nr. 8, i offentlighedsloven af 1970, der havde følgende ordlyd:

> ”**§ 5.** Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke
> …
> 8) materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik. ”

Denne bestemmelse svarede ordret til kommissionsudkastets § 4, stk. 1, litra a. Om begrundelsen for bestemmelsen hedder det følgende i betænkning nr. 325/1963, side 66:

> ”Når man […] har undtaget statistisk oplysningsmateriale fra offentlighedsprincippet, beror det på hensyn såvel til, at det offentlige får fuldstændige og rigtige oplysninger, som til de navngivne enkeltpersoner, selskaber m.v., som indgiver materiale til udarbejdelse af offentlig statistik. De pågældende må have krav på, at afgivne oplysninger betragtes som fortrolige. ”

Som det kan ses af ordlyden af § 10, nr. 5, er bestemmelsen i § 5, nr. 8, blevet suppleret således, at også materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser, undtages fra retten til aktindsigt. Om baggrunden for denne udvidelse af bestemmelsen hedder det følgende i betænkning nr. 857/1978, side 248:

> ”En væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig – såvel som en statistisk – undersøgelse nødvendige materiale, vil ofte være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale fra offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre. Private videnskabelige institutioner såvel som offentligt ansatte videnskabsmænd, der driver forskning på egne vegne, falder helt udenfor offentlighedsloven og er allerede af denne grund i stand til at tilsikre sådan diskretion. Af hensyn til at sikre, at offentlige videnskabelige institutioner, der udfører forskning som en institutionsopgave, ikke stilles ringere, er det nødvendigt at indrette offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser således, at de muliggør tilsvarende diskretionstilsagn. ”

4.5.2. Indhold

Det er alene det underliggende materiale, der har været benyttet ved udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, som kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 5. Derimod kan den bearbejdede statistik eller videnskabelige undersøgelse – der i reglen vil fremtræde i anonymiseret form – ikke undtages med hjemmel i bestemmelsen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240 f.

Det er i øvrigt uden betydning for bestemmelsens anvendelighed, om det pågældende (underliggende) materiale hidrører fra andre offentlige myndigheder (eventuelt myndigheden selv) eller fra private.

Om bestemmelsens anvendelsesområde kan i øvrigt henvises til FOB 2001, side 504: Et dagblad bad om aktindsigt i folkeskolernes indberetninger til Undervisningsministeriet om standpunktskarakterer og prøvekarakterer. Ministeriet afslog anmodningen med henvisning til bl.a. offentlighedslovens § 10, nr. 5, og anførte i den forbindelse, at indberetningerne var indhentet til brug for udarbejdelse af offentlig statistisk. Ombudsmanden udtalte, at retsgrundlaget, som ministeriet havde henvist til, ikke pegede i retning af, at der var tale om materiale til brug for udarbejdelse af statistik, ligesom ministeriet efter det oplyste ikke havde brugt materialet til udarbejdelse af offentligt statistisk materiale. Materialet var alene nu og da blevet bearbejdet statistisk til intern brug.

I forlængelse heraf anførte ombudsmanden, at forudsætningen for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter § 10, nr. 5, er, at de pågældende oplysninger rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige rapporter, samt at det er meningen, at materialet efter bearbejdning skal offentliggøres. Da disse betingelser ikke var opfyldt, kunne § 10, nr. 5, ikke begrunde ministeriets afslag på aktindsigt.

Ombudsmanden tilføjede i øvrigt, at det blotte forhold, at oplysninger og dokumenter bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, ikke bringer materialet ind under § 10, nr. 5. Bestemmelsen gælder alene for materiale, som indsamles til brug for statistik eller videnskabelige rapporter.

4.6. Afgivelse af dokumenter omfattet af § 10, nr. 1-4, til udenforstående mv.

Et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, ændrer ikke status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

I det omfang det pågældende dokument derimod anvendes ved behandlingen af en anden sag eller bliver afgivet til udenforstående, opstår spørgsmålet imidlertid om, hvorvidt den pågældende undtagelsesbestemmelse fortsat er anvendelig.

Gældende ret kan formentlig beskrives således, at den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, nr. 1-4, ikke (længere) vil være anvendelig, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed har videregivet dokumentet til en udenforstående under omstændigheder, hvor det måtte stå myndigheden klart, at den opgav (prisgav) det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, nr. 1-4, vil heller ikke (længere) være anvendelig i de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden anvender dokumentet i forbindelse med behandlingen af en anden sag end den, som dokumentet vedrører, og hvor det måtte stå den pågældende myndighed klart, at den derved opgav det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Om gældende ret på området kan i øvrigt henvises til Vogter, side 198 f., side 200 f., side 203 f. og side 208.

I de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden i forhold til et dokument må anses for at have prisgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag den relevante undtagelsesbestemmelse, må dokumentet anses for at være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Det sil sige, at dokumentet (fremover) vil være undergivet aktindsigt, medmindre dokumentet eller oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser, herunder §§ 2, 12-14.

Som eksempel på tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed i forhold til et dokument omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, må anses for at have prisgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, med den konsekvens, at dokumentet er omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, kan f.eks. nævnes følgende:

I det omfang et dokument, der er udarbejdet af en myndighed til brug for et møde mellem ministre (§ 10, nr. 1-dokument), f.eks. udleveres til pressen, må myndigheden antages at have opgivet det beskyttelseshensyn til den (regerings)politiske beslutningsproces, der ligger bag § 10, nr. 1. Dette indebærer, at også andre dele af pressen og offentligheden i øvrigt vil have krav på at få udleveret dokumentet.

Hvis et departement f.eks. sender brevveksling mellem ministerier om lovgivning (§ 10, nr. 2-dokument) til vedkommende folketingsudvalg som bilag til en ministers besvarelse af et folketingsspørgsmål fra udvalget, vil brevvekslingen efter Folketingets praksis normalt blive tilgængelig for offentligheden. I et sådant tilfælde må vedkommende departement ved oversendelsen til folketingsudvalget i almindelighed anses for at have opgivet beskyttelsen af den politiske beslutningsproces, således at brevvekslingen ikke længere kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 2.

Som eksempel på tilfælde, hvor et dokument, uanset at det afgives til udenforstående eller anvendes i forbindelse med behandlingen af en "anden sag", fortsat kan undtages efter den pågældende undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, kan f.eks. nævnes følgende:

I det tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed lader et dokument, der er udarbejdet til brug for et møde mellem ministre (§ 10, nr. 1-dokument), indgå i en anden sag, der ligeledes vedrører et møde mellem ministre, må det antages, at dokumentet fortsat kan undtages efter § 10, nr. 1, da myndigheden ikke kan anses for at have opgivet det beskyttelseshensyn til den politiske beslutningsproces, der ligger bag § 10, nr. 1.

Det samme må i almindelighed antages at gælde det tilfælde, hvor et ministerielt departement – efter anmodning eller af egen drift – sender brevveksling mellem ministerier om lovgivning (§ 10, nr. 2-dokument) til vedkommende folketingsudvalg, og brevvekslingen ikke bliver offentligt tilgængelig i Folketinget eller omfattet af Folketingets offentlighedsordning, jf. herom kapitel 5, pkt. 7.3.1.

5. Ekstraheringspligt

5.1. Baggrund og formål

Offentlighedslovens § 7 og § 10 undtager som beskrevet i pkt. 2 og 4 henholdsvis "interne arbejdsdokumenter" og en række nærmere angivne andre dokumenter fra aktindsigt. Det fælles kendetegn for de dokumenter, som er omfattet af § 7 eller § 10, er, at der er tale om dokumenter, som knytter sig til interne overvejelser og vurderinger hos den pågældende myndighed eller som udveksles som et led i den (regerings)politiske beslutningsproces mellem bl.a. forskellige dele af centraladministrationen.

Undtagelsen af de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt er imidlertid modificeret ved den såkaldte ekstraheringspligt, som er fastsat i offentlighedslovens § 11. Bestemmelsen i § 11 har følgende ordlyd:

> "**§ 11.** Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1–4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.
> *Stk. 2.* Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. "

Bestemmelsen er indsat ved 1985-loven, men der blev i 1970-lovens § 4 vedrørende notatpligt indfortolket en pligt for forvaltningsmyndighederne til at ekstrahere "enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der ikke er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, dvs. navnlig interne arbejdsdokumenter […]", jf. betænkning nr. 857/1978, side 161, sammenhold i øvrigt med side 146 f.

Om den nærmere begrundelse for at pålægge forvaltningsmyndighederne en ekstraheringspligt anføres følgende i betænkning nr. 857/1978, side 167:

> "Efter udvalgets opfattelse må de almindelige synspunkter, der har ført til at pålægge myndighederne en notatpligt naturligt yderligere medføre, at der bør være adgang til at blive gjort bekendt med enhver væsentlig oplysning vedrørende en sags faktiske omstændigheder, uanset på hvilken måde myndigheden er kommet i besiddelse af oplysningen, og uanset hvor den er gengivet blandt sagens akter. Begrænsninger i adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger bør alene være begrundet i oplysningernes indhold, jfr. herved [bestemmelserne svarende til den gældende lovs §§ 12 og 13]. "

5.2. Ekstraheringspligtens omfang

5.2.1. Almindelige bemærkninger

Som det fremgår af pkt. 5.1, ligger ekstraheringspligten i forlængelse af forvaltningsmyndighedernes notatpligt efter lovens § 6, stk. 1. I modsætning til notatpligten, som omfatter oplysninger om faktiske

omstændigheder, som er af betydning for sagen, omfatter ekstraheringspligten imidlertid kun oplysninger om faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagen. På den anden side angår ekstraheringspligten ikke – som notatpligten – alene afgørelsessager, men som udgangspunkt alle de sagstyper, der er omfattet af loven, dvs. også sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

I lighed med notatpligten gælder ekstraheringspligten – selvom det ikke fremgår af bestemmelsen i § 11 – kun i tilfælde, hvor oplysningerne ikke fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225.

Ekstraheringspligten gælder imidlertid ikke i forhold til alle ikke offentligt tilgængelige dokumenter i sagen. Det følger således af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at ekstraheringspligten kun gælder i forhold til de typer af dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4. Det betyder, at ekstraheringspligten ikke gælder i forhold til materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (§ 10, nr. 5), ligesom den nævnte pligt ikke gælder i forhold til oplysninger i dokumenter, der indgår i sager, der er omfattet af lovens § 2 (bl.a. lovgivningssager, straffesager og ansættelses- og forfremmelsessager).

> Det bemærkes, at ekstraheringspligten gælder for alle dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1-4. Det er således ikke en betingelse for ekstraheringspligtens indtræden, at dokumentet foreligger i endelig form, jf. FOB 2002, side 402. Ekstraheringspligten gælder således f.eks. også i forhold til foreløbige interne arbejdsdokumenter.

Det følger af § 11, stk. 1, at de oplysninger, der på denne baggrund skal ekstraheres, skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Det betyder, at adgangen til at blive gjort bekendt med ekstraheringspligtige oplysninger er undergivet de begrænsninger, der følger af lovens §§ 12-14.

> Ekstraheringen foregår i øvrigt ved, at de oplysninger, der skal meddeles, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at de oplysninger, der i det pågældende dokument kan undtages, lakkes ud eller på anden måde dækkes over, således at det alene er de ekstraheringspligtige oplysninger, der fremgår af det udleverede dokument.

5.2.2. Nærmere om udtrykket oplysninger af "væsentlig betydning"

Ekstraheringspligten omfatter som nævnt kun oplysninger om faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagen. Det er ikke muligt generelt at beskrive, hvad der ligger i kravet om, at oplysningen skal være af væsentlig betydning for sagen, idet det afhænger af en konkret vurdering af de pågældende oplysningers betydning for sagen. I bemærkningerne til bestemmelsen i lovens § 11, stk. 1, er dog anført følgende om væsentlighedskravet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

> "[…] Ikke enhver oplysning, der er nedskrevet, er omfattet af ekstraheringspligten, idet den kun gælder for oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset for betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes. "

Det fremgår af det anførte, at det forhold, at en oplysning er noteret på en sag, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at oplysningen er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Der er imidlertid en formodning for, at oplysningen havde betydning på det tidspunkt, den blev noteret, men oplysningen kan i løbet af sagsbehandlingen have vist sig at være uden betydning. Ekstraheringspligtens omfang vil derfor kunne variere, afhængigt af på hvilket tidspunkt der anmodes om aktindsigt.

Om den nærmere baggrund for at begrænse ekstraheringspligten til kun at gælde for oplysninger af væsentlig betydning for sagen, anføres følgende i betænkning nr. 857/1978, side 167:

> "Efter udvalgets opfattelse tilsiger hensynet til ikke unødigt at forøge myndighedernes arbejdsbyrde, at såvel notat- som ekstraheringspligten kun bør gælde for oplysninger der er af væsentlig betydning for den sag, hvori de indgår. Den arbejdsbyrde, der vil være forbundet med at pålægge myndighederne ekstraheringspligt med hensyn til enhver oplysning af faktisk karakter, står efter udvalgets skøn ikke i rimeligt

> forhold til den interesse, offentligheden og en sags parter har i så vidtgående oplysningsadgang, ligesom heller ikke forvaltningsretlige kontradiktionshensyn kan anføres til støtte herfor. ”

5.2.3. Nærmere om udtrykket ”faktiske omstændigheder”

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1 – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

> ”Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende. ”

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket ”faktiske omstændigheder” kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

> “Efter den gældende lov omfatter notatpligten ‘faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ’oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. ”

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket ”faktiske omstændigheder” i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte ”egentlige faktuelle” oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

Ekstraheringspligten vil endvidere omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Således vil en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 1990, side 216, FOB 1995, side 305, FOB 1996, side 221 og FOB 2002, side 402.

Derimod vil ”interne vurderinger” – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af forvaltningsmyndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305, udtalt, at ”[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller i et generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt […]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse ’skrivebordsberegninger’. ” Der skal dog bemærkes, at ombudsmanden har antaget, at

oplysninger om en myndigheds forudsigelser om, hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, vil være ekstraheringspligtige, jf. bl.a. FOB 2005, side 485, der er omtalt nedenfor under pkt. 5.3.

Da ekstraheringspligten alene angår de oplysninger, der bidrager til klarhed med hensyn til sagens bevismæssige grundlag eller skaber klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, vil andre typer af oplysninger ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv.

5.3. Praksis

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1996, side 221, der omhandlede aktindsigt i dokumenter vedrørende den finansielle krise på Færøerne, foretaget en nærmere gennemgang af en række interne dokumenter med henblik på, om disse indeholdt oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11. Udtalelsen illustrerer dels kravet om, at der skal være tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, dels væsentlighedskravet.

Ombudsmanden udtalte således bl.a. følgende om ekstrahering af oplysninger indeholdt i en notits udarbejdet til brug for et møde mellem ministre:

> ”Jeg har ved min gennemlæsning af dokumentet hæftet mig ved at der efter min opfattelse indgår faktuelle oplysninger om overvejelser og tilkendegivelser fra Finansieringsfonden af 1992, Den Danske Bank og det færøske landsstyre.
>
> Oplysningerne fremstår som oplysninger Finansministeriet har modtaget fra anden offentlig myndighed eller fra privat.
>
> Jeg kan ikke ud fra indholdet af dokumentet fastslå om disse oplysninger fremgår af andre dokumenter som der er adgang til aktindsigt i. Med mindre oplysningerne fremgår af andre dokumenter der er undergivet aktindsigt, mener jeg ikke at Statsministeriet har ret i at dokumentet ikke indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. For mig fremstår disse oplysninger som faktuelle oplysninger der er omfattet af ekstraheringspligten. ”

Ombudsmanden udtalte endvidere følgende om ekstrahering af oplysninger i et referat af et ministermøde:

> ”Statsministeriet omtaler særligt ét vilkår, som fremgik af ministermødereferatet. Dette vilkår for aftalen som skulle indgås med det færøske landsstyre, blev senere frafaldet og indgik derfor ikke i aftalen. Vilkåret var derfor ikke medtaget i det dokument, der blev offentliggjort. […]
>
> Det er […] korrekt når Statsministeriet skriver at der kan være forskel på om en oplysning anses for væsentlig, afhængig af tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt.
>
> Imidlertid var det spørgsmål som var særligt væsentligt på tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt, forudsætningerne for den aftale som blev indgået mellem den danske regering og det færøske landsstyre. I den sammenhæng vil eventuelle vilkår som på et tidspunkt var drøftet, men som senere blev frafaldet, formodes at være af særlig interesse.
>
> Jeg mener derfor at det må anses for tvivlsomt om der er grundlag for at antage at dette vilkår ikke var en oplysning om sagens faktiske omstændigheder der var af væsentlig betydning for sagsforholdet på tidspunktet for aktindsigtsansøgningen. ”

Til illustration af, at bestemmelsen i § 11 praktisk og indholdsmæssigt set repræsenterer en meget betydelig modifikation til § 7 kan nævnes FOB 1996, side 273, der handlede om brevveksling mellem Udenrigsministeriet og ambassaden i Beograd. Ombudsmanden udtalte her følgende:

”Selv om det blev lagt til grund at brevvekslingen mellem repræsentationen i udenrigstjenesten og Udenrigsministeriet var omfattet af § 7, ville et afslag på aktindsigt ikke uden videre være berettiget. Offentlighedslovens § 11, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

’Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. ’

Den del af brevvekslingen mellem ambassaden og andre repræsentationer og Udenrigsministeriet som er af faktuel karakter og samtidig af væsentlig betydning for sagsforholdet, er som det ses, omfattet af aktindsigt selv om det måtte lægges til grund at brevvekslingen var intern.

I den foreliggende sag ville konsekvensen formentlig være at en væsentlig del af oplysningerne i telexindberetingen ville være undergivet aktindsigt i henhold til denne bestemmelse. ”

Ombudsmanden har i FOB 2003, side 125, taget stilling til, i hvilket omfang finansministerens kalender – der blev ført elektronisk af en række medarbejdere i Finansministeriet – indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger. I sagen udtalte ombudsmanden bl.a. følgende om dette spørgsmål:

”Hvilke oplysninger der i offentlighedslovens forstand må betragtes som oplysninger om faktiske omstændigheder, kan i visse tilfælde give anledning til tvivl.

Som nævnt indeholder kalenderen først og fremmest oplysninger om ministerens planlagte møder, rejser og andre aftaler. Disse oplysninger – som Finansministeriet betegner som praktiske oplysninger – er efter min opfattelse oplysninger om faktiske omstændigheder i offentlighedslovens forstand. Oplysningerne mister ikke deres karakter ved at den planlagte aktivitet senere bliver ændret eller helt aflyst.

Det forhold at oplysningerne i en kalender ikke altid ajourføres og således kan vise sig at være upålidelige, ændrer heller ikke ved oplysningens karakter. Er der behov herfor, må Finansministeriet ved udleveringen af oplysningerne gøre modtageren bekendt med at kalenderen ikke ajourføres, og at de noterede aktiviteter m.v. ikke nødvendigvis har fundet sted.

For så vidt angår sagsforholdet, har jeg forstået Finansministeriet således at det er ministeriets opfattelse at sagsforholdet i den konkrete sag er at føre ministerens kalender som et fremadrettet planlægningsredskab, og at oplysningerne i kalenderen mister deres betydning når tidspunktet for den pågældende notering er passeret.

Jeg er enig i at der kan være forskel på en oplysnings væsentlighed afhængig af tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt. Det er imidlertid min opfattelse at dette synspunkt ikke er relevant i forhold til nærværende sag, idet jeg må lægge til grund at kalenderen også er egnet til at blive brugt bagudrettet som et hjælpemiddel til at huske og i visse tilfælde at dokumentere at en given aktivitet har fundet sted – for eksempel hvornår en tjenesterejse begyndte og endte, og hvornår et møde blev afholdt mv. ’Sagsforholdet’ i den konkrete situation er derfor førelsen af ministerens kalender, både som fremadrettet og som bagudrettet redskab, og jeg er derfor ikke enig med Finansministeriet i at oplysningerne mister deres betydning for sagsforholdet alene med den begrundelse at tidspunktet for den pågældende notering passeres.

[…] Under henvisning til ovennævnte er det derfor min opfattelse at Finansministeriets begrundelse for at give afslag på aktindsigt bygger på en urigtig retsopfattelse vedrørende forståelsen af offentlighedslovens § 11 om ekstraheringspligt. Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet at ministeriet i lyset heraf genoptager behandlingen af sagen og på ny vurderer i hvilket omfang der kan gives Dem aktindsigt i finansministerens kalender. ”

I FOB 2004, side 98, der drejede sig om aktindsigt i en udvalgssag om regeringens klimastrategi, havde Finansministeriet overfor ombudsmanden givet udtryk for, at en række dokumenter, der var undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, indeholdt oplysninger om fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold, hvorfor oplysningerne allerede derfor ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Ombudsmanden var ikke enig i denne forståelse af ekstraheringspligten og udtalte således bl.a. følgende:

”Afgørende for om en oplysning skal ekstraheres, er […] ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. En oplysning skal på den baggrund ekstraheres hvis oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagsforholdets bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagsforholdets faktiske omstændigheder. […].

På den baggrund må det antages at også forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, også hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold […].

Jeg er således ikke enig i den retsopfattelse som Finansministeriet har tilkendegivet […] hvorefter det forhold at oplysningerne angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold i sig selv, gør at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen. ”

Denne udtalelse er fulgt op i FOB 2005, side 485, der drejede sig om aktindsigt i Transport- og Energiministeriets dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt. I udtalelsen anfører ombudsmanden bl.a. følgende:

> "[Det må antages] at også forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold […].
>
> Ministeriet har undtaget flere dokumenter vedrørende spørgsmål om takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Se bl.a. Transport- og Energiministeriets udkast til notatet 'Konsekvenser af takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen for trafikken via Femern Bælt' af 19. februar 2004 (dokument 24 i sag TRM 740-25) hvoraf det indledningsvis fremgår at notatet vurderer risikoen for Femern Bælt projektet i lyset af den konkurrence der er mellem de to faste forbindelser. Risikoen belyses gennem følsomhedsberegninger og ved at opstille scenarier, og risikoen søges afdækket gennem en sammenlignende analyse med hensyn til parametrene rejsetid, kørselsomkostninger og takster.
>
> Sådanne skøn mv. over fremtidige forhold indebærer ikke i sig selv at oplysningerne er undtaget fra ekstraheringspligten. Jeg henviser herved til [FOB 2004, side 98] vedrørende afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi hvor jeg ligeledes fandt at oplysninger angående fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold ikke i sig selv gjorde at oplysningerne ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Til illustration kan også nævnes dokument 27 i sag TRM 740-25 – Transport- og Energiministeriets notat om 'Femern og Storebæltstaksterne' af 12. marts. 2004. Dokumentet består bl.a. af et afsnit om økonomiske overvejelser (afsnit 1) der efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1. Derimod ses de følgende afsnit 'Politiske overvejelser' og 'Løsningsmuligheder' ikke at være omfattet af ekstraheringspligten. "

6. Kommissionens overvejelser

Kommissionen har i forhold til de spørgsmål, der er gennemgået ovenfor under pkt. 2-5, i første række overvejet spørgsmålet om undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt (pkt. 6.1). I den forbindelse har kommissionen navnlig overvejet spørgsmålet om, hvilke hensyn der taler henholdsvis for og imod, at retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter interne dokumenter (pkt. 6.1.1), ligesom kommissionen har overvejet, under hvilke omstændigheder et internt dokument kan anses for afgivet med den virkning, at det er omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt (pkt. 6.1.3). Endvidere har kommissionen overvejet, om der er grundlag for at udvide adgangen til aktindsigt i kommunernes og regionernes interne dokumenter (pkt. 6.1.5).

Herefter har kommissionen overvejet, om der i forhold til den gældende lovs § 8 – der fastslår, at visse typer af interne dokumenter er undergivet aktindsigt – kan udskilles yderligere interne dokumenter, der på trods af deres interne karakter, skal være undergivet aktindsigt (pkt. 6.2). Dernæst har kommissionen behandlet spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen i lovens § 10, nr. 1-5, der undtager en række "særlige" dokumenttyper fra retten til aktindsigt, skal opretholdes og eventuelt udbygges med andre dokumenttyper (pkt. 6.3).

Kommissionen har derefter foretaget en nærmere undersøgelse af, om den gældende offentlighedslov i lyset af bl.a. udviklingen af centraladministrationens samarbejdsstrukturer fortsat yder den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces (pkt. 6.4). Endelig har kommissionen bl.a. behandlet spørgsmålet om, i hvilket omfang den såkaldte ekstraheringspligt skal udvides til også at omfatte interne faglige vurderinger (pkt. 6.5).

6.1. Interne dokumenter

6.1.1. Hensyn for og imod undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt

6.1.1.1. Hensyn bag undtagelsen af interne dokumenter

6.1.1.1.1. Bestemmelserne i den gældende lovs § 7, nr. 1-3, der undtager interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt, er begrundet i hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor. Kommissionen finder, at de nævnte hensyn fortsat begrunder en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt.

I den forbindelse skal kommissionen særligt fremhæve, at offentlighed omkring interne dokumenter ville kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning. En almindelig offentlighed omkring den rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsmænd, kunne således føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Man kunne således risikere, at embedsmændene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister ville undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, eller om eventuelle alternative løsninger, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kunne bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Som nævnt finder kommissionen, at hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrunder en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt. Kommissionen finder dog anledning til at præcisere disse hensyn nærmere, og skal således bemærke følgende:

6.1.1.1.2 Den omstændighed, at hensynet til forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces begrunder, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, hænger efter kommissionens opfattelse sammen med flere forhold.

Offentlighed vedrørende et internt dokument, f.eks. udkast til en beslutning, vil således kunne skade myndighedens faglige troværdighed, hvis de ufærdige og muligvis forkerte udkast bliver kendt og opfattet som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen, ligesom indsigt i et udkast vil kunne skabe en uberettiget forventning om, at "beslutningen" i sagen vil blive truffet i overensstemmelse med det, der er anført i udkastet.

Der kan endvidere peges på, at offentlighed omkring en myndigheds foreløbige holdning til et spørgsmål i nogles øjne vil kunne skade myndighedens almindelige troværdighed, hvis den foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, afviger fra det, som endte med at være den endelige holdning. Skaden vil f.eks. kunne ske ved, at der opstår tvivl om, hvorvidt myndigheden står inde for deres holdning – f.eks. en anbefaling af en løsning eller støtte til en idé – når det af udkastet fremgår, at nogen i myndigheden på et tidspunkt har haft en anden holdning.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter vil kunne skade myndighedens forhandlingsposition i relation til forhandlinger med andre myndigheder, politikere og private. Det vil således være en stor ulempe for en myndighed, hvis de øvrige deltagere i forhandlingerne har kendskab til myndighedens (interne) vurderinger af de spørgsmål, som der under forhandlingerne skal opnås enighed om. Et sådant kendskab vil skabe ulighed mellem på den ene side myndigheden og på den anden side andre forhandlingsparter, der ikke er underlagt reglerne om aktindsigt.

6.1.1.1.3. Det forhold, at hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrunder, at interne dokumenter, herunder udkast til breve, notater mv., undtages fra offentlighed, skal efter kommissionens opfattelse ses i sammenhæng med, at de udkast til breve, notater mv., der – eventuelt under et tidspres – udarbejdes på et tidligt tidspunkt i sagens forberedelse, ikke nødvendigvis vil have samme kvalitet som det endelige dokument. I visse tilfælde kan det foreløbige dokument således have en sådan (ringe) kvalitet, at det – af hensyn til den embedsmand, der har udarbejdet dokumentet – ikke bør offentliggøres.

Det nævnte hensyn skal endvidere ses i sammenhæng med, at de interne dokumenter vil kunne indeholde mere foreløbige og skitseagtige tanker om, hvorledes et spørgsmål skal løses, ligesom dokumenterne vil kunne indeholde alternative synspunkter, overvejelser og løsningsmodeller. Der er efter kommissionens opfattelse en risiko for, at embedsværket ikke i samme omfang vil overveje og nedfælde alternative

synspunkter og løsningsmodeller mv., hvis sådanne overvejelser – der som nævnt kan have en mere foreløbig og skitseagtig karakter – som udgangspunkt skulle være offentligt tilgængelige.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at embedsmændene skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, og ikke skal leve med det pres, at interne dokumenter med foreløbige og ufærdige overvejelser kan blive offentliggjort som led i den almindelige offentlighedsordning. En sådan frihed i udførelsen af arbejdet vil – foruden at varetage hensynet til den enkelte embedsmand – understøtte kvaliteten af embedsværkets arbejde, da det må forventes, at embedsværket ikke vil være så tilbageholdende med at overveje forskellige og alternative løsningsmodeller.

6.1.1.1.4. Herudover er det kommissionens opfattelse, at der i forhold til en myndighed, der er politisk ledet, gør sig særlige hensyn gældende for så vidt angår spørgsmålet om offentlighed omkring interne dokumenter.

Det er således kommissionens opfattelse, at eksempelvis en minister af hensyn til sine politiske manøvremuligheder skal kunne bede sine embedsmænd foretage såvel faglige som taktiske og politiske vurderinger af spørgsmål, uden at der bliver offentlighed omkring de pågældende interne vurderinger.

Hvis der uden videre er offentlighed omkring de oplysninger, som f.eks. en minister modtager som led i rådgivningen af politiske sager, vil det reelt gøre det umuligt for ministeren at fungere i det politiske system, idet de politiske manøvremuligheder for ministeren (den politiske leder) bliver begrænset. Oplysningerne vil f.eks. kunne afsløre, at ministeren overvejer at tage et politisk initiativ, at der har været andre udgaver af et offentliggjort politisk initiativ, og at ministeren tidligere har haft en anden holdning til initiativet.

Sådanne afsløringer vil f.eks. i forbindelse med forhandlinger kunne udgøre en uforholdsmæssig fordel for oppositionen, interesseorganisationer samt andre, der indgår i det politiske system, men vil samtidig forringe ministerens politiske spillerum og manøvremuligheder.

Hertil kommer, at offentlighed omkring de oplysninger, som ministeren modtager fra embedsværket, efter omstændighederne vil kunne indebære en risiko for, at ministeren af andre politikere samt offentligheden tillægges politiske holdninger til et spørgsmål, som den pågældende ikke har taget stilling til endnu.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring den rådgivning, som ministeren (den politiske leder) modtager fra sine embedsmænd navnlig i politisk prægede sager, i realiteten vil kunne indebære, at ministeren som følge af offentlighedslovens regler om aktindsigt havner i en situation, hvor det er nødvendigt at "kæmpe" med såvel foreløbige som endelige faglige, taktiske og politiske vurderinger fra vedkommendes egne embedsmænd. Offentlighed omkring de interne dokumenter vil således kunne indebære en væsentlig forringelse af den politiske leders arbejdsvilkår.

Herudover er det også – som nævnt ovenfor under pkt. 6.1.1.1.1 – kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter, herunder sådanne dokumenter, der indgår i politisk prægede sager, ville kunne føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at hensynet til, at myndighederne – herunder myndigheder, som ledes af en politiker – kan fungere på en effektiv og hensigtsmæssig måde, indebærer, at interne dokumenter som udgangspunkt ikke skal være undergivet aktindsigt.

6.1.1.2. Hensyn, der taler for aktindsigt i interne dokumenter

Der er under pkt. 6.1.1.1 peget på en række forskellige grunde til, at der efter kommissionens opfattelse fortsat ikke som udgangspunkt skal være adgang til aktindsigt i interne dokumenter, herunder udkast til breve, notater mv. På den anden side er det kommissionens opfattelse, at der kan peges på en række hensyn, der kan begrunde (en vis) adgang til indsigt i de interne dokumenter.

Der kan således peges på, at hensynet til, at offentligheden får kendskab til det fulde grundlag, der ligger bag en beslutning, taler for, at der gives aktindsigt i interne dokumenter. Et sådant kendskab vil kunne bidrage til, at offentligheden gennem brug af offentlighedsprincippet kan kontrollere forvaltningsmyndighedernes beslutninger, der er et af de formål, som også en ny offentlighedslov bør varetage, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3, samt kapitel 8, pkt. 3.1.2, ovenfor.

Der kan i den forbindelse også peges på, at hensynet til, at offentligheden får kendskab til det grundlag, der ligger bag en beslutning, kan siges til dels at være anerkendt i den gældende offentlighedslov, idet der efter den såkaldte ekstraheringspligt i lovens § 11, stk. 1, er adgang til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, herunder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, der er indeholdt i interne dokumenter.

Der kan endvidere peges på, at hensynet til et åbent, demokratisk samfund – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet, jf. kapitel 8, pkt. 3.1.1, ovenfor – med styrke taler for, at der ikke blot er offentlighed omkring oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, men at der også er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der f.eks. indgår i sager om politiske initiativer, herunder lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende. Dette synspunkt skal ses i sammenhæng med, at befolkningen, medierne og politikere ved at få indsigt i interne faglige vurderinger kan vurdere og drøfte det politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på. Offentlighed omkring interne faglige vurderinger kan således siges at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet, hvilket i øvrigt er et af de formål, som en offentlighedsordning bør varetage, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 2.

Der kan således mere generelt peges på, at hensynet til den politiske beslutningsproces – eller rettere muligheden for under denne proces at påvirke f.eks. indholdet af det politiske initiativ – kan siges at tale for adgang til aktindsigt i interne dokumenter.

6.1.1.3. Afvejning af hensyn for og imod aktindsigt i interne dokumenter

Det er kommissionens opfattelse, at de grundlæggende synspunkter, der er anført ovenfor under pkt. 6.1.1.1, samlet set indebærer, at der som udgangspunkt – og i overensstemmelse med gældende ret – ikke skal være adgang til aktindsigt i interne dokumenter. Dette gælder, hvad enten der er tale om foreløbige interne dokumenter eller endelige interne dokumenter. Kommissionen foreslår derfor, at retten til aktindsigt ikke bør omfatte en forvaltningsmyndigheds interne dokumenter, jf. lovudkastets § 23, stk. 1, 1. pkt., der svarer til den gældende offentlighedslovens § 7, nr. 1, 1. pkt.

I forlængelse heraf er det kommissionens opfattelse, at navnlig hensynet til forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces, der ligger bag beskyttelsen af interne dokumenter, indebærer, at der fortsat ikke skal være adgang til aktindsigt i bl.a. interne taktiske og politiske vurderinger og anbefalinger.

På den anden side er det kommissionens opfattelse, at de hensyn, der er nævnt under pkt. 6.1.1.2, taler for, at der i et videre omfang, end det følger af den gældende lovs § 11, stk. 1, om ekstrahering, skal være adgang til aktindsigt i oplysninger, der er indeholdt i interne dokumenter. Det er således kommissionens opfattelse, at navnlig det "kontrolhensyn", der ligger bag offentlighedsloven – og som også kommer til

udtryk i lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3, hvor det anføres, at formålet med en offentlighedsordning (bl.a.) er at understøtte offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning – tilsiger, at der skabes en vis adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der er indeholdt i interne dokumenter.

Det er i den forbindelse dog helt centralt, at de hensyn, der i første række begrunder en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt, ikke tilsidesættes. Det er således kommissionens opfattelse, at der skal tages højde for disse hensyn ved den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af adgangen til aktindsigt i interne faglige vurderinger. I den forbindelse henvises til pkt. 6.5 nedenfor, hvor kommissionen har overvejet, hvorledes en ny bestemmelse om ekstraheringspligt kan udformes.

6.1.2. Afgrænsningen af interne dokumenter

Det følger af beskrivelsen af gældende ret under pkt. 2.1.2 ovenfor, at det afgørende for, hvornår et dokument kan anses som et internt dokument, er, om dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller om dokumentet – uanset at det foreligger i endelig form – tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

Den nævnte afgrænsning indebærer på den ene side, at interne dokumenter grundlæggende er de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som ikke efterfølgende af myndigheden er blevet afgivet til en udenforstående privat eller myndighed.

Afgrænsningen må på den anden side efter kommissionens opfattelse for en principiel betragtning indebære, at det ikke er ethvert dokument, der udarbejdes af en forvaltningsmyndighed selv, og som ikke afgives til udenforstående, der har karakter af et internt dokument. Dette skyldes, at det som nævnt efter gældende ret er en forudsætning for at undtage et internt dokument fra aktindsigt, at det enten indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

Det er imidlertid efter kommissionens opfattelse ganske vanskeligt på baggrund af den ovenfor under pkt. 2.1.2 beskrevne praksis med hensyn til, hvilke dokumenter der betragtes som interne dokumenter, at udskille de dokumenter, der er udarbejdet af myndigheden, og som ikke har været afgivet til udenforstående, men som alligevel ikke kan betragtes som interne dokumenter.

Det er på den baggrund kommissionens principielle opfattelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, skal betragtes som et internt dokument, jf. således lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1. Et sådant retsteknisk enkelt kriterium vil understøtte de hensyn, der ligger bag bestemmelsen, herunder at embedsværket skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, idet der ikke vil være tvivl om, hvornår et dokument skal betragtes som et internt dokument og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

I den forbindelse finder kommissionen dog grund til at fremhæve, at det er væsentligt, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er opmærksomme på, om der i det enkelte tilfælde foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, fra retten til aktindsigt.

Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage det interne dokument – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne efter kommissionens opfattelse i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1. Det er i overensstemmelse hermed i bemærkningerne til den nævnte bestemmelse fremhævet, at meroffentlighedsprincippet vil have størst praktisk betydning i bl.a. de tilfæl-

de, hvor dokumenterne kan undtages fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1, jf. også kapitel 20, pkt. 3.2.2 nedenfor.

6.1.3. Afgivelse af interne dokumenter

6.1.3.1. Lovbestemmelse om retsvirkningen af afgivelse af et internt dokument

Interne dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1 – der indholdsmæssigt er identisk med den gældende lovs § 7 – vil som nævnt under pkt. 6.1.2 omfatte ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående.

Det er i overensstemmelse hermed kommissionens opfattelse, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel skal miste deres interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det anførte svarer til gældende ret; den beskrevne retsvirkning har dog ikke fundet udtryk i offentlighedslovens § 7, men er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen og følger af praksis, jf. pkt. 2.1.3 ovenfor.

At interne dokumenter, der afgives til udenforstående, efter gældende ret som hovedregel mister deres interne karakter, må efter kommissionens opfattelse bygge på en opfattelse af, at den afgivende myndighed ved at sende et dokument til udenforstående, vælger at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter.

Den nævnte retsvirkning med hensyn til afgivelse af et internt dokument udgør en betydningsfuld begrænsning i anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 7, og derfor bør en ny offentlighedslov efter kommissionens opfattelse indeholde en bestemmelse, der fastlægger, at et internt dokument som udgangspunkt mister sin interne karakter, hvis det afgives til en udenforstående, jf. således lovudkastets § 23, stk. 2.

Kommissionen har i den forbindelse også lagt vægt på det almindelige lovgivningsprincip, hvorefter anvendelsesområdet for grundlæggende og principielle regler af betydning for borgerne så vidt muligt bør fremgå udtrykkeligt af selve loven, ligesom kommissionen har lagt vægt på principperne bag det præcisionskrav, der er beskrevet ovenfor under kapitel 14, pkt. 3.2.2.

Lovudkastets § 23, stk. 2, vil således på et betydningsfuldt punkt gøre det nemmere for borgerne at skaffe sig kendskab til, hvilke rettigheder de har efter offentlighedsloven, og samtidigt gøre det nemmere for myndighederne at anvende offentlighedsloven korrekt.

6.1.3.2. Hvornår anses et internt dokument for afgivet?

6.1.3.2.1. Som nævnt er det i forarbejderne til den gældende offentlighedslov forudsat, at afgivelse af et internt dokument til udenforstående indebærer, at det mister sin interne karakter. Forarbejderne indeholder imidlertid ikke en nærmere stillingtagen til, under hvilke omstændigheder et dokument rent faktisk kan anses for afgivet til udenforstående med den virkning, at det bliver omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt.

Det er i lyset af de kriterier, der er angivet ovenfor under pkt. 6.1.2 med hensyn til den nærmere afgrænsning af interne dokumenter, kommissionens opfattelse, at det afgørende bør være, om det pågældende interne dokument er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, det vil sige, at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Et sådant kriterium vil have den fordel, at det er enkelt at administrere, og at der kan opnås en høj grad af bevissikkerhed ved anvendelsen af kriteriet. En sådan bevissikkerhed vil bl.a. være til fordel for eventuelle kontrolmyndigheder.

I de tilfælde, hvor et internt dokument er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, vil det således miste sin interne karakter, og det vil være "afgivet" i den forstand som dette udtryk anvendes i lovudkastets § 23, stk. 2.

I den forbindelse er det efter kommissionens opfattelse uden betydning, på hvilken måde dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for den udenforstående, så længe den afgivende myndighed frivilligt og bevidst har gjort det muligt for en udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet. Er det tilfældet, må den pågældende myndighed antages at have valgt at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter.

Et dokument vil på den baggrund være gjort tilgængeligt, hvis den afgivende myndighed f.eks. har udleveret dokumentet på et møde eller har sendt dokumentet til den udenforstående, herunder som almindelig post, telefax, e-mail eller blot "underhånden". Et dokument skal endvidere anses for at være gjort tilgængeligt, hvis det er lagt på myndighedens internet-hjemmeside, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Det er i den forbindelse også uden betydning, om dokumentet er afgivet til udenforstående med en saglig begrundelse, f.eks. med henblik på at aflaste den modtagende myndighed eller med henblik på inddragelse af dokumentet i den pågældende myndigheds sagsbehandling. Eksempelvis vil en ministers interne talepapir til brug under et samråd i et folketingsudvalg, der fysisk videregives til vedkommende udvalgs sekretariat til brug for sekretariatets udarbejdelse af referat af udvalgets møde, på det tidspunkt skulle anses for afgivet i offentlighedslovens forstand.

6.1.3.2.2. Et internt dokument skal også anses for afgivet i tilfælde, hvor myndigheden – uden at det er muligt for udenforstående at komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet – har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående. Det er i overensstemmelse hermed fremhævet i bemærkningerne til lovudkastets § 23, stk. 2, at et internt dokument ikke blot mister sin interne karakter, hvis det gøres fysisk tilgængeligt for udenforstående, men også hvis det gøres tilgængeligt på en måde, der ganske må ligestilles hermed.

Som et tilfælde, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, kan nævnes det tilfælde, hvor en embedsmand på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, men således at de, efter at have læst dokumentet, afleverer det igen ved mødets afslutning. I et sådant tilfælde vil dokumentet blive anset for afgivet i lovens forstand. Et internt dokument kan derimod – bl.a. af hensyn til de væsentlige afgrænsningsspørgsmål, som det ville rejse – ikke anses for afgivet, hvis embedsmanden blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold. I forlængelse heraf bemærkes, at et dokument heller ikke kan anses for afgivet, hvor f.eks. en minister i en offentlig forsamling holder en tale, der svarer til det taleudkast, som er udarbejdet af embedsværket. Taleudkastet vil således først blive eksternt, hvis selve dokumentet gøres (fysisk) tilgængeligt for andre.

Som et andet tilfælde, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående, kan nævnes den situation, hvor et dokument kan læses på myndighedens internet-hjemmeside, men hvor det ikke er gjort muligt for udenforstående – f.eks. ved at udskrive eller downloade dokumentet – at komme i besiddelse af det pågældende dokument.

6.1.3.3. Interne dokumenter, der ikke mister deres interne karakter trods afgivelse til udenforstående

6.1.3.3.1. Afgivelse sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller lignende

Som det fremgår af pkt. 6.1.3.1 ovenfor, bygger synspunktet om, at et internt dokument mister sin interne karakter ved afgivelse til udenforstående, på, at den afgivende myndighed ved at sende dokumentet til udenforstående vælger at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter. Det er i forlængelse heraf kommissionens opfattelse, at et internt dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen af dokumenterne ikke må anses for (frivilligt) at have givet afkald på den beskyttelse af interne dokumenter, der følger af lovudkastets § 23, stk. 1 (den gældende lovs § 7).

Det principielle synspunkt om, at interne dokumenter mister deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, bør således fraviges, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller andre lignende grunde.

Det er således kommissionens opfattelse, at interne dokumenter ikke bør miste deres interne karakter i de tilfælde, hvor den afgivende myndighed ved lov er forpligtet til at afgive de pågældende dokumenter til en udenforstående, idet afgivelse i sådanne tilfælde ikke vil bero på et (frivilligt) fravalg af beskyttelsen efter lovudkastets § 23, stk. 1. Et internt dokument bør således bevare sin interne karakter, hvis afgivelsen af det pågældende dokument sker som følge af en lovbestemmelse, der forpligter myndigheden til at afgive dokumentet til brug for en anden myndigheds tilsyns- eller kontrolvirksomhed. Dette gælder bl.a., hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor dokumenterne afgives som led i en overordnet forvaltningsmyndigheds behandling af en klage vedrørende afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter.

I forlængelse heraf er det kommissionens opfattelse, at interne dokumenter heller ikke bør miste deres interne karakter i de tilfælde, hvor et internt dokument afgives til en overordnet myndighed som led i behandlingen af en klage over den materielle afgørelse i sagen. Det er kommissionens opfattelse, at et internt dokument i et sådant tilfælde ikke skal anses for afgivet i lovens forstand, idet afgivelsen ikke som sådan kan betragtes som frivillig, men i almindelighed vil være en nødvendig forudsætning for, at den overordnede myndighed kan foretage en tilbundsgående undersøgelse af den materielle afgørelse i sagen. Den underordnede myndighed kan med andre ord ikke med videregivelsen anses for at have givet afkald på retten til at beskytte sine interne dokumenter.

> I et tilfælde som det nævnte vil den afgivende forvaltningsmyndighed – f.eks. en styrelse – kunne meddele afslag på en anmodning om aktindsigt efter lovudkastets § 23, stk. 1 (den gældende lovs § 7), der undtager interne dokumenter fra retten til aktindsigt, mens den modtagende tilsyns- eller kontrolmyndighed – f.eks. et ministerielt departement – efter en konkret vurdering vil kunne meddele afslag på aktindsigt efter lovudkastets § 33, nr. 5 (den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6). Den konkrete vurdering vil efter kommissionens opfattelse skulle foretages således, at tilsyns- eller kontrolmyndigheden i det enkelte tilfælde undersøger om, hvorvidt det pågældende dokument hos den afgivende myndighed fortsat må betragtes som et internt dokument, og i det omfang dette er tilfældet, vil der efter lovudkastets § 33, nr. 5, heller ikke være adgang til aktindsigt i dokumentet hos tilsyns- eller kontrolmyndigheden. Det er således kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om aktindsigt i det pågældende dokument ikke bør være afhængig af, til hvilken myndighed aktindsigtsanmodningen indgives.
>
> Kommissionen finder i øvrigt anledning til at fremhæve, at et internt dokument – i lyset af de synspunkter, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1 – ikke mister sin interne karakter, hvis den myndighed, der har udarbejdet dokumentet, anvender det i en anden intern sammenhæng, f.eks. i forbindelse med afgørelsen af en anden sag. Hvis den modtagende forvaltningsmyndighed derimod anvender det i en anden sammenhæng end til brug for behandlingen af tilsyns- eller klagesagen, vil dokumentet ikke længere i almindelighed kunne undtages efter lovudkastets § 33, nr. 5.

Det er også kommissionens opfattelse, at de interne dokumenter, der indgår i en sag, der overflyttes til en anden forvaltningsmyndighed på grund af myndighedsinhabilitet hos den afgivende myndighed, ikke af den grund mister deres interne karakter. Det samme gælder de tilfælde, hvor et sagsområde i forbindelse med en ressortomlægning overflyttes fra en myndighed til en anden.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at interne dokumenter, som en kommune eller region udleverer i forbindelse med den sagkyndige revision, der gennemføres efter kommunestyrelseslovens § 42, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009), og regionslovens § 28, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 693 af 3. juli 2009), ikke af den grund skal miste deres interne karakter. Dette svarer i øvrigt til den ordning, der efter rigsrevisorlovens § 12, stk. 1 og 2, gælder for interne dokumenter, der afgives til rigsrevisor, jf. om denne ordning pkt. 2.1.3.4.2 ovenfor.

> At de interne dokumenter – uanset eventuel afgivelse til den sagkyndige (kommunale/regionale) revision – skal betragtes som interne, skal også ses i sammenhæng med, at det følger af de nævnte love, at den enkelte kommune og region er forpligtet til at tilvejebringe og meddele de oplysninger – herunder oplysninger, kommunen i forvejen måtte være i besiddelse af – til revisionen, der er fornødne for revisionens virksomhed, og at det er revisionen, der afgør hvilke oplysninger der er nødvendige, jf. kommunestyrelseslovens § 42, stk. 5, og regionslovens § 29, der bl.a. henviser til kommunestyrelseslovens § 42, stk. 5.
>
> Herudover skal kommissionens synspunkt ses i sammenhæng med, at det følger af regionslovens § 28, stk. 3, at rigsrevisor kan foranstalte undersøgelser af regionens regnskaber i henhold til rigsrevisorloven, og at rigsrevisor til brug for sådanne undersøgelser har adgang til regionens regnskabsmateriale mv. i overensstemmelse med rigsrevisorlovens §§ 12 og 13. Det vil sige, at de interne dokumenter, som en region måtte afgive til rigsrevisor, ikke vil miste deres interne karakter, og det er kommissionens opfattelse, at det samme bør gælde i forhold til de interne dokumenter, der afgives til den "regionale sagkyndige revision. "

Interne dokumenter, der af KL eller Danske Regioner afgives i forbindelse med revisionen af KL's eller Danske Regioners regnskaber, mister heller ikke deres interne karakter, idet det følger af vedtægterne for de nævnte foreninger, at regnskabet skal revideres af en af foreningen antaget revision. Tilsvarende gælder for interne dokumenter, der af et selskab mv., som er omfattet af offentlighedsloven, afgives i forbindelse med revisionen af regnskabet, såfremt en sådan revision enten er foreskrevet i lovgivningen eller på andet grundlag, f.eks. selskabets vedtægter.

Interne dokumenter, der afgives til den kommunale og regionale tilsynsmyndighed eller til indenrigs- og socialministeren til brug for udøvelsen af tilsynet, vil heller ikke miste deres interne karakter som følge af videregivelsen.

Det er endelig kommissionens opfattelse, at der skal være adgang til – uden at dokumenterne mister deres interne karakter – at videregive dokumenter til forskningsbrug eller hvad der må sidestilles hermed, idet der foreligger en særligt begrundet interesse i at kunne gennemgå dokumenterne. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.1.3.4 ovenfor, hvor der er nævnt andre tilfælde, hvor afgivelse til udenforstående efter gældende ret ikke indebærer, at dokumenterne mister deres interne karakter.

6.1.3.3.2. Afgivelse og tværministerielle arbejdsgrupper mv.

Som et særligt spørgsmål, skal det bemærkes, at det er kommissionens opfattelse, at et dokument heller ikke bør miste sin interne karakter, når medlemmer af særlige ad-hoc myndigheder, som f.eks. lovforberedende udvalg og tværministerielle arbejdsgrupper, udleverer internt materiale til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget, herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Dette svarer til den retsopfattelse, der er lagt til grund i forvaltningsmyndighedernes praksis.

Kommissionens opfattelse har sin baggrund i, at de enkelte arbejdsgruppemedlemmer ikke repræsenterer sig selv, men vedkommende myndighed, der har indstillet eller udpeget de pågældende som medlemmer af udvalget. De synspunkter, som de enkelte medlemmer skal varetage og gøre gældende i arbejdsgruppen, er således ikke medlemmets egne, personlige synspunkter, men myndighedens synspunkter. Dette kommer også indirekte til udtryk ved, at det pågældende medlem kan udskiftes, hvis myndigheden finder behov herfor, f.eks. fordi medlemmet skifter fagområde indenfor den pågældende myndighed.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at dokumenterne i det nævnte tilfælde ikke kan siges at blive udleveret til udenforstående – idet afgivelsen er begrundet i sådanne særlige forhold, at den er omfattet af lovudkastets § 23, stk. 2 – og at de derfor ikke mister deres interne karakter. Det er dog på den anden side kommissionens opfattelse, at en videregivelse til den "udpegende" forvaltningsmyndighed, der ikke sker med henblik på varetagelse af myndighedens interesser i arbejdsgruppen, indebærer, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående i offentlighedslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager end den sag, der vedrører arbejdsgruppen.

6.1.4. Myndighedsbegrebet

6.1.4.1. Forskellige enheder inden for samme myndighed

Efter den gældende lovs § 7, nr. 2, anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed som interne dokumenter.

Denne bestemmelse er begrundet i samme hensyn som dem, der ligger bag den generelle undtagelse i § 7, nr. 1, for en myndigheds interne arbejdsmateriale, og bestemmelsen har i praksis navnlig tjent som grundlag for afgrænsningen mellem "interne" og "eksterne" afgivelser af internt arbejdsmateriale. Alene afgivelse af den sidstnævnte karakter indebærer, at undtagelsesadgangen efter § 7, nr. 1 og 2, fortabes, jf. pkt. 2.2 og pkt. 6.1.3.2.1 ovenfor.

Afgrænsningen af, om afgivelsen af et internt dokument har været intern eller ekstern, er sket med udgangspunkt i udtrykket "inden for samme myndighed". Hvis der er tale om en udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, vil dokumentet have bevaret sin interne karakter. Er der derimod tale om udveksling mellem to selvstændige myndigheder, vil dokumentet som udgangspunkt have mistet sin interne karakter.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at der ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som selvstændige myndigheder, fortsat navnlig tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder (myndigheder), hvor der må lægges vægt på de momenter, der er gengivet ovenfor under pkt. 2.2.3.

Det er herudover kommissionens opfattelse, at en administrativ enhed i almindelighed må karakteriseres som enten en selvstændig forvaltningsmyndighed, eller en del af en anden forvaltningsmyndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig forvaltningsmyndighed og i andre sammenhænge en del af en anden forvaltningsmyndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter for det modsatte.

Kommissionen har ikke fundet, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 2, skal videreføres. Dette skyldes, at det af kommissionens lovudkast (§ 23, stk. 2) – i modsætning til den gældende offentlighedslov – udtrykkeligt fremgår, at et dokument er internt, såfremt det ikke er afgivet til udenforstående (f.eks. en anden forvaltningsmyndighed). Den praksis, der knytter sig til lovens § 7, nr. 2 – med hensyn til, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om to selvstændige myndigheder – forudsættes således videreført.

6.1.4.2. Tværministerielle arbejdsgrupper og koncernledelser mv.

Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at der fortsat skal være en forholdsvis fri adgang for forvaltningsmyndighederne til at etablere særlige ad hoc-myndigheder, f.eks. tværministerielle arbejdsgrupper og lignende. Dette skyldes, at samfundsudviklingen har medført et stigende behov for koordinerende

funktioner i bl.a. centraladministrationen, herunder af tværministeriel karakter, jf. pkt. 6.4.3.2 nedenfor. Et sådant koordineret og tværministerielt samarbejde kan varetages ved nedsættelse af selvstændige arbejdsgrupper.

Ved vurderingen af, om en ad hoc-arbejdsgruppe skal betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed (eller en administrativ enhed inden for en anden myndighed), må der efter kommissionens opfattelse – i overensstemmelse med, hvad der følger af gældende ret – bl.a. lægges vægt på, om arbejdsgruppen udelukkende består af repræsentanter fra den pågældende myndighed, eller om der indgår repræsentanter fra andre myndigheder, om arbejdsgruppen har en fast medlemskreds i den forstand, at der indgår repræsentanter fra myndigheder, der er fastlagt på forhånd, om arbejdsgruppens opgave er afgrænset såvel i tidsmæssig- som emnemæssig henseende, herunder om der eventuelt er udarbejdet et kommissorium for arbejdsgruppen, om opgaven er af en selvstændig karakter, og om arbejdsgruppen er undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse, eller om arbejdsgruppen virker på et mere selvstændigt grundlag, jf. også pkt. 2.2.5.1 ovenfor.

Det afgørende for, om en arbejdsgruppe kan anses som en selvstændig forvaltningsmyndighed, er således den grad af selvstændighed i forhold til andre forvaltningsmyndigheder, herunder navnlig den nedsættende myndighed, som arbejdsgruppen indtager. I den forbindelse kan der efter omstændighederne også lægges vægt på, hvorledes arbejdsgruppen formelt set fremstår udadtil, herunder om arbejdsgruppen har sit eget brevpapir.

Kommissionen forudsætter endvidere, at der – som efter gældende ret – fortsat skal være adgang for de enkelte ministerier til at etablere koncernledelser, der i relation til offentlighedsloven betragtes som en del af det pågældende ministerielle departement (en administrativ enhed inden for det pågældende departement). Koncernledelser er således et væsentligt redskab til at sikre den nødvendige koordination på det enkelte ministerieområde.

6.1.5. Den kommunale enhedsforvaltning

6.1.5.1. Nærmere om princippet om den kommunale og regionale enhedsforvaltning

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 3, betragtes brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes som intern. Bestemmelsen bygger på princippet om den kommunale enhedsforvaltning, der indebærer, at de i bestemmelsen nævnte administrative enheder som udgangspunkt betragtes som enheder i én og samme forvaltningsmyndighed.

Bestemmelsen må anses som en lovbestemt fastlæggelse af rækkevidden af udtrykket "samme myndighed" i § 7, nr. 2, i forhold til den kommunale (og regionale) forvaltning, jf. pkt. 2.3.1 ovenfor.

> Det bemærkes, at de enkelte kommunale forvaltningsenheder udgør én forvaltningsmyndighed, i det omfang de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, mens kommunale forvaltningsenheder, der er tillagt selvstændig kompetence, eller som er oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunalstyrelsesloven, i praksis betragtes som selvstændige myndigheder. Det samme er tilfældet for regionale forvaltningsenheder, idet de enkelte regionale administrative enheder i regionen udgør én forvaltningsmyndighed, for så vidt de afleder deres kompetence fra Regionsrådet ("den regionale enhedsforvaltning"). I det følgende behandles kommunerne og regionerne under den samlede betegnelse "den kommunale/regionale enhedsforvaltning".

Der kan siges at være et misforhold mellem den praktiske betydning af på den ene side den fortolkning af myndighedsbegrebet, som anvendes i forhold til centraladministrationen, og på den anden side princippet om den kommunale/regionale enhedsforvaltning. Det kan således forekomme ulogisk, at et departement og dets styrelser i almindelighed skal anses som forskellige (selvstændige) myndigheder, mens en kommunes/regions forskellige forvaltninger, institutioner mv. i almindelighed udgør én og samme myndighed, selvom de kommunale/regionale forvaltningsenheder udøver virksomhed, der indenfor centraladministra-

tionen, er henlagt til forskellige selvstændige myndigheder. Det kan i forlængelse heraf gøres gældende, at princippet om den kommunale/regionale enhedsforvaltning burde ophæves i relation til offentlighedsloven.

Heroverfor står imidlertid efter kommissionens opfattelse, at bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 7, nr. 3, må betragtes som en præcisering af, hvad der under alle omstændigheder ville følge for kommunerne og regionerne af § 7's almindelige myndighedsbegreb.

Den kommunale/regionale enhedsforvaltning hviler som nævnt på det princip, at alle dele af den kommunale og regionale forvaltning afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen/regionsrådet, og dette indebærer, at de administrative enheder ikke udfører opgaverne på egne vegne, men på kommunalbestyrelsens eller regionsrådets vegne, ligesom de administrative enheder er undergivet kommunalbestyrelsens eller regionsrådets instruktionsbeføjelse. Det forhold, at de kommunale eller regionale enheder betragtes som enheder i én og samme myndighed, kan på den baggrund siges blot at være en konsekvens af den organisatorisk prægede vurdering, der generelt foretages efter offentlighedsloven ved vurderingen af, om en enhed skal anses som en del af samme myndighed eller som en selvstændig myndighed, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at man ikke bør ændre betydningen af princippet om den kommunale/regionale enhedsforvaltning i relation til offentlighedsloven, blot fordi princippet indebærer, at dokumenter, der udveksles mellem forskellige kommunale administrative enheder, i almindelighed forbliver interne. Kommissionen finder således, at gældende ret for så vidt angår den nævnte betydning af den kommunale/regionale enhedsforvaltning skal opretholdes, men derimod ikke, at bestemmelsen i den gældende lovs § 7, nr. 3, skal videreføres, hvilket skyldes, at det af kommissionens lovudkast (§ 23, stk. 2) – i modsætning til den gældende offentlighedslov – udtrykkeligt fremgår, at et dokument er internt, såfremt det ikke er afgivet til udenforstående

6.1.5.2. Aktindsigt i særlige kommunale og regionale interne dokumenter

Kommissionen finder imidlertid i lyset af den praktiske betydning, som princippet om den kommunale/regionale enhedsforvaltning har for adgangen til aktindsigt i kommunernes og regionernes dokumenter – sammenholdt med den offentlige interesse, der er forbundet med indsigt i den kommunale og regionale administration – at det bør overvejes, om der kan identificeres visse kommunale og regionale interne dokumenttyper, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 (lovudkastets § 23, stk. 1). Er det tilfældet, kan de pågældende dokumenter udtrykkeligt angives i loven som omfattet af retten til aktindsigt, uanset at de for en formel betragtning har en intern karakter, jf. herved ordningen i den gældende lovs § 8 (lovudkastets § 26).

Det er kommissionens opfattelse, at der ved vurderingen af det nævnte spørgsmål må lægges afgørende vægt på, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet har en betydelig grad af frihed til under hensyn til, hvad der i den enkelte kommune/region skønnes mest hensigtsmæssigt, at træffe bestemmelse om, hvorledes den kommunale administration skal indrettes. Den kommunale styrelseslov indeholder således ikke nogen regler om dette spørgsmål, og kommunestyrelseslovens § 17, stk. 7, bestemmer i overensstemmelse hermed, at "kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretning af kommunens administration […]", jf. den tilsvarende bestemmelse for regionsråd i § 13, stk. 8, i lov om regioner. Særlovgivningen indeholder dog særlige regler om den kommunale indretning, f.eks. bestemmer socialretssikkerhedslovens § 18, at kommunalbestyrelsen skal nedsætte et børn- og unge-udvalg, der bl.a. skal træffe afgørelse om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet.

På baggrund af kommunernes frihed til at organisere sig sammenholdt med, at kommunernes størrelse varierer, er der i praksis meget betydelige variationer med hensyn til, hvorledes den enkelte kommune er organiseret og inddelt, herunder med hensyn til inddelingen i "fagforvaltninger" og i "separate" institutioner. Det kan således være vanskeligt på et mere generelt grundlag og uden hensyn til disse variationer at udskille interne kommunale dokumenttyper, der – uanset deres interne karakter – skal være undergivet aktindsigt.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der ikke umiddelbart i offentlighedsloven bør fastsættes nærmere regler om, at interne kommunale og regionale dokumenter skal være omfattet af retten til aktindsigt.

På den anden side finder kommissionen, at der under hensyn til den betydelige interesse, der er forbundet med aktindsigt i den kommunale og regionale administration (det kommunale folkestyre), bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, hvorefter indenrigs- og socialministeren kan fastsætte regler om, i hvilket omfang interne kommunale og regionale dokumenter, der foreligger i endelig form, uanset deres interne karakter skal være omfattet af retten til aktindsigt, jf. således lovudkastets § 23, stk. 3.

Kommissionen forudsætter i den forbindelse, at indenrigs- og socialministeren vurderer, om der kan identificeres visse kommunale og regionale interne dokumenttyper, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 23, stk. 1.

I den forbindelse forudsætter kommissionen, at det af indenrigs- og socialministeren navnlig bør overvejes, om der – i lyset af den betydelige offentlige interesse med hensyn til indsigt i den kommunale og regionale centrale forvaltning – kan være grundlag for, at retten til aktindsigt i et vist omfang skal omfatte (1) skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse/et regionsråd og dennes/dettes udvalg (hovedsageligt udvalgenes indstillinger), (2) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes, samt (3) kommunalbestyrelsens/regionsrådets eller udvalgenes beslutninger, herunder i form af direktiver mv., til forvaltningen.

Ved den nærmere udformning af bestemmelserne om aktindsigt i kommunale og regionale interne dokumenter efter lovudkastets § 23, stk. 3, forudsætter kommissionen, at der tages behørigt hensyn til, at effektiviteten af de interne beslutningsprocesser i kommunerne og regionerne ikke svækkes. Det forudsættes således, at der ikke i medfør af lovudkastets § 23, stk. 3, fastsættes sådanne regler, at det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1, forskertses.

Formålet med den foreslåede bestemmelse er, at indenrigs- og socialministeren i de regler, der måtte blive fastsat i medfør af lovudkastets § 23, stk. 3, identificerer nogle dokumenttyper, hvor de hensyn, der ligger bag lovudkastets § 23, stk. 1 – hensynet til den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – i almindelighed ikke taler for, at dokumenterne, uanset deres interne karakter, undtages fra retten til aktindsigt, jf. herved også ordningen i lovudkastets § 26.

Det er dog en betingelse for, at de pågældende dokumenter er omfattet af retten til aktindsigt, at de efter deres art foreligger i endelig form og er udarbejdet som selvstændige dokumenter. Det vil sige, at dokumenterne skal være endelige i forhold til den kategori af dokumenter, som de tilhører.

Betydningen af, at et internt dokument er angivet af indenrigs- og socialministeren i de regler, der måtte blive fastsat efter lovudkastets § 23, stk. 3, er, at dokumentet vil være omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt. Et internt dokument af den omhandlede karakter er som udgangspunkt undergivet aktindsigt, men vil efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets §§ 30-33, jf. herved også ordningen i lovudkastets § 26.

6.2. Interne dokumenter i endelig form, der er undergivet aktindsigt

6.2.1. Det er kommissionens opfattelse, at den gældende lovs § 8, nr. 1-4 – hvorefter retten til aktindsigt omfatter bestemte interne dokumenter, der foreligger i endelig form – bør videreføres, jf. således lovudkastets § 26, nr. 1-4.

Kommissionen finder i den forbindelse anledning til at fremhæve, at de dokumenttyper, der er nævnt i lovudkastets § 26, nr. 1-4, også vil være omfattet af bestemmelsen, selvom de måtte være blevet udvekslet i forbindelse med ministerbetjening omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, jf. nærmere herom pkt. 6.4.4, nedenfor. Efter lovudkastets § 24, stk. 1, vil interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier eller mellem et departement og dets underordnede myndigheder, ikke være omfattet af retten til aktindsigt, hvis udvekslingen sker i forbindelse med ministerbetjening. Det vil sige, at et internt dokument, der afgives til en anden forvaltningsmyndighed som led i ministerbetjening, ikke derved mister sin interne karakter. Formålet med lovudkastets § 24, stk. 1, er imidlertid ikke, at sådanne dokumenter skal nyde en bredere undtagelse fra offentlighed end (almindelige) interne dokumenter, der tjener som grundlag for f.eks. ministerbetjening i det enkelte departement.

I forlængelse heraf skal kommissionen i øvrigt bemærke, at lovudkastets § 26, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt omfatter interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, skal forstås således, at bestemmelsen ikke udelukkende omfatter interne dokumenter i endelig form, der vedrører afgørelser i forvaltningslovens forstand. På den anden side omfatter bestemmelsen dog ikke procesprægede beslutninger og andre beslutninger om den fortsatte eller videre behandling af et spørgsmål. Det gælder f.eks. beslutninger på et ministermøde eller i et ministerium om, hvorvidt der f.eks. skal iværksættes en politisk handleplan eller udarbejdes et lovforslag eller lignende beslutninger. Det vil sige, at retten til aktindsigt efter lovudkastets § 26, nr. 1, fortsat ikke vil gælde i forhold til dokumenter, der er omfattet af den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2 – eller af lovudkastets § 24, stk. 1, om ministerbetjening – hvis det pågældende dokument alene gengiver det endelige indhold af de anførte beslutninger vedrørende den pågældende sag (ministerbetjeningssag).

6.2.2. Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om interne dokumenter, der har karakter af såkaldte praksisoversigter, bør medtages i lovudkastets § 26, således at praksisoversigterne er omfattet af retten til aktindsigt, uanset at de har karakter af interne dokumenter.

Med "praksisoversigt" sigtes til dokumenter, som alene indeholder en systematiseret og ukommenteret gengivelse af praksis på et område, herunder afgørelser af principiel karakter. Såkaldte visdomsbøger, der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug, anses derimod ikke for praksisoversigter.

Det er kommissionens opfattelse, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen om, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter – hensynet til embedsmændenes arbejdsvilkår, og hensynet til at beskytte den interne beslutningsproces – ikke gør sig gældende i forhold til interne dokumenter, som alene indeholder en oversigt over praksis på et nærmere angivet område. Der foreligger med andre ord ikke et reelt og sagligt behov for at undtage praksisoversiger fra retten til aktindsigt i medfør af lovudkastets § 23, stk. 1 (den gældende lovs § 7).

Hertil kommer, at der i almindelighed vil være en glidende overgang fra praksisoversigter til såkaldte skuffecirkulærer, der i medfør af den gældende offentlighedslovens § 8, nr. 4 – på trods af, at de har karakter af interne dokumenter – er omfattet af retten til aktindsigt.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at offentlighedslovens § 8 bør udvides til også at omfatte (interne) praksisoversigter, jf. således lovudkastets § 26, nr. 5. Det er dog i lighed med de andre dokumenttyper, der er omfattet af lovudkastets § 26, nr. 1-4, en betingelse, at den pågældende praksisoversigt er udarbejdet som et selvstændigt dokument, og at oversigten foreligger i endelig form, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Det er kommissions opfattelse, at der ikke foreligger grundlag for at udvide bestemmelsen i den gældende lovs § 8 udover det anførte.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen kan siges indirekte at være blevet udvidet ved, at notatpligten efter lovudkastets § 13 ikke som efter den gældende lov blot omfatter faktuelle oplysninger og eksterne faglige vurderinger, men også væsentlige sagsekspeditionsskridt i afgørelsessager, jf. lovudkastets § 13, stk. 2. I det omfang disse sagsekspeditionsskridt nedfældes i et selvstændigt dokument, der er i endelig form, vil dokumentet – i modsætning til, hvad der følger af gældende ret – være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 26, nr. 2.

6.3. Undtagelse af nærmere angivne dokumenttyper

6.3.1. Efter den gældende lovs § 10, nr. 1-5, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den funktion, som dokumentet varetager.

Det er således fastsat i § 10, nr. 1 og 2, der tilsigter at beskytte den (regerings)politiske beslutningsproces, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre, dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder (nr. 1), samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove (nr. 2). Om behovet for at opretholde de nævnte bestemmelser henvises til pkt. 6.4.5 nedenfor, hvor kommissionen har overvejet dette spørgsmål i forlængelse af kommissionens forslag om at indføre nye bestemmelser i offentlighedsloven til beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces.

Offentlighedslovens § 10, nr. 3-5, giver endvidere adgang til at undtage en række særlige dokumenttyper fra retten til aktindsigt. Det gælder således dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed (nr. 3), myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres (nr. 4), samt materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (nr. 5).

Bestemmelsen i § 10, nr. 3, har til formål at tilgodese behovet for at sikre fortrolighed vedrørende den interne beslutningsproces, således at visse interne dokumenter, der afgives fra en myndighed til en anden myndighed, fortsat kan undtages fra retten til aktindsigt, når der består et særligt, organisatorisk, forhold mellem de to myndigheder.

Undtagelsesadgangen i § 10, nr. 4, er begrundet i hensynet til at sikre, at offentlige myndigheder – på samme måde som en eventuel modpart i en retssag – kan modtage fortrolig rådgivning fra navnlig juridisk sagkyndige.

Bestemmelsen i § 10, nr. 5, er navnlig begrundet i hensynet til, at offentlige videnskabelige forskningsinstitutioner kan drive forskningsmæssig virksomhed på lige fod med private videnskabelige institutioner ved at give mulighed for, at institutionerne kan sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten.

Det er kommissionens opfattelse, at de hensyn, der begrunder, at de dokumenttyper, der er omfattet af lovens § 10, nr. 3-5, er undtaget fra retten til aktindsigt, fortsat nødvendiggør særlige undtagelsesbestem-

melser i den nye offentlighedslov. På denne baggrund foreslår kommissionen, at lovens § 10, nr. 3-5, i det hele videreføres, jf. lovudkastets § 27, nr. 3-5.

Kommissionen har i øvrigt – bortset fra forslaget til en ny bestemmelse i § 27, nr. 2, om, at dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med bl.a. sager om lovgivning, undtages fra retten til aktindsigt, jf. pkt. 6.4.4.10 nedenfor – ikke fundet, at offentlighedsloven bør foreslås udbygget med andre undtagelsesbestemmelser begrundet i hensynet til at beskytte bestemte dokumentfunktioner.

6.3.2. Kommissionen finder i øvrigt, at et dokument, der er omfattet af lovudkastets § 27, nr. 1-4, og som afgives til udenforstående eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, mister sin beskyttelse efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, i det omfang det må antages, at vedkommende forvaltningsmyndighed i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Der henvises i den forbindelse også til pkt. 4.6 ovenfor, hvor gældende ret om det nævnte spørgsmål er beskrevet i forhold til bestemmelserne i den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1-4.

6.4. Særligt om den interne og politiske beslutningsproces

6.4.1. Indledning

Der har i lyset af udviklingen af centraladministrationens samarbejdsstrukturer været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven fortsat yder tilstrækkelig beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. I Offentlighedskommissionens kommissorium er således anført følgende om det nævnte spørgsmål:

> ”Efter offentlighedslovens § 7 er interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Baggrunden herfor er hensynet til myndighedernes **interne beslutningsproces**.
>
> Brevveksling mellem forskellige myndigheder kan ikke undtages som interne arbejdsdokumenter. Det betyder f.eks., at brevveksling mellem forskellige ministerier som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Det samme gælder i almindelighed brevveksling mellem et ministeriums departement på den ene side og dets styrelser og direktorater på den anden side.
>
> I lyset af den udvikling, som der i de senere år har været i centraladministrationens samarbejdsstrukturer – og som bl.a. har medført en øget anvendelse af mere smidige tværministerielle samarbejdsformer samt en øget inddragelse af direktoraters og styrelsers ekspertise i forbindelse med behandlingen af generelle projekter og sagskomplekser – har der undertiden været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven fortsat yder den fornødne beskyttelse af hensynet til den interne beslutningsbeslutningsproces, der som nævnt ligger bag den gældende bestemmelse i § 7. ”

Den gældende offentlighedslov indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse af den interne og (regerings)politiske beslutningsproces. Loven indeholder derimod forskellige bestemmelser, der på begrænsede områder yder en beskyttelse af de nævnte hensyn. Om disse bestemmelser kan der – idet der i øvrigt henvises til pkt. 2 og pkt. 4.1-4.3 samt kapitel 15, pkt. 4, ovenfor – i korte træk oplyses følgende:

> **1.** Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., er sager om lovgivning først omfattet af offentlighedsloven fra det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelsen indebærer, at der ikke er adgang til aktindsigt, før det pågældende lovforslag eventuelt er fremsat for Folketinget.
>
> Bestemmelsen omfatter kun ”sager om lovgivning”, men ikke sager om andre politisk prægede initiativer som f.eks. redegørelser eller handlingsplaner mv. Bestemmelsen omfatter heller ikke sager om udarbejdelse af administrative forskrifter.
>
> **2.** Efter offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Brevveksling mellem forskellige ministerier vil ikke være undtaget fra aktindsigt efter § 7. Det samme vil i almindelighed gælde brevveksling mellem et departement og underordnede styrelser eller direktorater inden for et ministerområde.

3. Efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, er omfattet § 10, nr. 1, uanset om dokumentet er udarbejdet af et departement eller f.eks. en styrelse.

Før dokumenter indgår i drøftelser på møder mellem ministre, forberedes og gennemgås dokumenterne i almindelighed af relevante embedsmænd i de pågældende ministerier. Hvis en sådan gennemgang indebærer, at der foretages ændringer i et dokument, før det sendes til mødet mellem ministrene, vil den første udgave ikke kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, hvis formålet med gennemgangen i første række har været at undergive dokumentet en embedsmandsmæssig bearbejdning.

4. Retten til aktindsigt omfatter endvidere ikke brevveksling mellem ministerier om lovgivning, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 2.

Bestemmelsen gælder kun brevveksling om lovgivning mellem departementer. Det betyder, at hverken brevveksling mellem et departement og en underliggende styrelse eller brevveksling mellem et departement og en styrelse, der henhører under et andet ressort, kan undtages efter § 10, nr. 2.

5. Efter offentlighedslovens § 10, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Bestemmelsen i § 10, nr. 3, tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, men også uden for de lovbestemte tilfælde kan der være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed. Der gælder imidlertid ikke nogen almindelig adgang for en myndighed til ved konkret beslutning at udpege en anden myndighed som sekretariat med den konsekvens, at samarbejdet mellem de to myndigheder bliver undtaget fra aktindsigt.

6. Efter opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet. Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, kan efter forarbejderne i begrænset omfang anvendes til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces.

Det er i ombudsmandens praksis antaget, at hensynet til den interne beslutningsproces kun i særlige tilfælde kan begrunde undtagelser fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse. Som eksempel kan nævnes FOB 1988, side 57, hvor et udkast til redegørelse om naturgasprojektet, som i sin endelige form skulle afleveres til Folketinget, bl.a. havde været sendt til naturgasselskaberne (og derfor ikke længere var internt). Ombudsmanden udtalte, at udkastet hverken ud fra et almindeligt hensyn til beskyttelse af internt præget samarbejde eller hensynet til den politisk-parlamentariske proces kunne undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Det følger af de nævnte bestemmelser i den gældende offentlighedslov, at loven for en principiel betragtning anerkender og i en række forskellige (afgrænsede) sammenhænge tilgodeser behovet for at beskytte den interne og (regerings)politiske beslutningsproces.

Kommissionen finder imidlertid bl.a. i forlængelse af det, der er anført i kommissoriet, grund til at overveje, om loven yder den fornødne beskyttelse af de nævnte hensyn i forhold til det, der kan betegnes "ministerielt niveau" (den centrale statsforvaltning).

6.4.2. Nærmere om behovet for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces

6.4.2.1. Hensyn for og imod beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces

Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den interne og (regerings)politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde og i forbindelse med møder mellem ministre. Spørgsmålet er imidlertid, om loven (fortsat) yder den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau.

Det er kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt der er et behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau, skal ses i sammenhæng med, at ministerstyret forudsætter, at der er en politisk ledelse af forvaltningen. Det indebærer, at ministeren bl.a. fungerer som politisk chef for sit ministerium, og at ministeren først og fremmest er udpeget på baggrund af sine politiske kvalifikationer.

For at ministeren kan udfylde den politiske dimension af sin rolle på tilfredsstillende vis, er der behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces således, at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer osv., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed. I det omfang ministeren ikke kan vurdere alternative politiske løsninger mv. i samspil med embedsværket, vil det svække ministerens mulighed for at varetage den politiske styring af sin ressort, jf. også pkt. 6.1.1.1 ovenfor.

Heroverfor kan der efter kommissionens opfattelse imidlertid peges på, at de formål, som offentlighedsloven varetager – herunder at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 1 og 2 – i særlig grad gør sig gældende i forhold til sager og spørgsmål, der har en politisk karakter. Det samme gælder den kontrolfunktion af den offentlige forvaltning, som offentlighedsloven skal understøtte, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3, samt kapitel 8, pkt. 3.1.2.

Det kan således anføres, at det informations- og kontrolhensyn, som offentlighedsloven tilsigter at tilgodese, vil blive forringet, såfremt dokumenter i sager, der har en politisk dimension af hensyn til den interne og politiske beslutningsproces uden videre undtages fra adgangen til aktindsigt.

Det er efter en afvejning af de nævnte modstående hensyn kommissionens opfattelse, at en udvidet beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau alene skal omfatte de tilfælde, hvor (interne) politiske interesser i særlig grad gør sig gældende. Ved afgrænsningen af disse tilfælde, kan der efter kommissionens opfattelse for en principiel betragtning tages udgangspunkt i ministerens funktioner som henholdsvis regeringsmedlem og forvaltningschef.

6.4.2.2. Ministerens funktioner som regeringspolitiker og forvaltningschef

Der kan, som nævnt, ved afgrænsningen af de tilfælde, hvor der består et (særligt) behov for at beskytte den interne og (regerings)politiske beslutningsproces, for en principiel betragtning tages udgangspunkt i ministerens funktioner som henholdsvis regeringsmedlem og forvaltningschef.

En minister udøver i sin egenskab af regeringsmedlem, hvad der kan betegnes som regeringsfunktioner. I disse funktioner har ministeren bl.a. til opgave at søge at realisere regeringens politik, således som den kommer til udtryk i et regeringsgrundlag eller f.eks. et lovprogram, ligesom ministeren har til opgave bl.a. at besvare folketingsspørgsmål, deltage i forespørgselsdebatter i Folketinget og i samråd i Folketingets udvalg.

I ministerens egenskab af forvaltningschef træffer ministeren bl.a. afgørelse om udstedelse af konkrete forvaltningsakter og om fastsættelse af generelle regler, f.eks. bekendtgørelser og cirkulærer. Denne funktion vil i sit udgangspunkt være mindre politisk præget end funktionen som regeringsmedlem.

Det kan imidlertid i visse tilfælde være vanskeligt at foretage en skarp sondring mellem ministerens funktioner som regeringsmedlem og forvaltningschef. F.eks. kan sager om fastsættelse af bekendtgørelser efter omstændighederne rejse spørgsmål af væsentlig regeringspolitisk karakter, således at ministeren kan siges i den pågældende sammenhæng at udøve funktioner både som regeringsmedlem og forvaltningschef.

Embedsværket yder bistand og rådgivning til ministeren i begge de nævnte henseender. Der ydes således bistand og rådgivning, når ministeren optræder som forvaltningschef, og når ministeren optræder som regeringspolitiker.

Det er kommissionens opfattelse, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren i dennes funktion som regeringsmedlem, i kraft af dens særlige karakter – og i lyset af det, der er anført ovenfor under pkt. 6.4.2.1 – er behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, idet en sådan fortrolighed er en væsentlig forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der for en principiel betragtning alene er et behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces i de tilfælde, hvor der er tale om, at embedsværket yder "politisk" ministerbetjening. Det er med andre ord alene i disse tilfælde, hvor politiske interesser gør sig gældende i en sådan grad, at der er behov for fortrolighed, jf. pkt. 6.4.2.1 ovenfor.

6.4.2.3. Den politiske ministerbetjening

Som nævnt er der efter kommissionens opfattelse et behov for at sikre en fortrolighedssfære i forhold til det, der kan betegnes den politiske ministerbetjening.

Det er kommissionens opfattelse, at det er vanskeligt at fastsætte mere præcise kriterier for afgrænsningen af på den ene side den politiske ministerbetjening og på den anden side "den almindelige" ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der er omfattet af udtrykket "den politiske ministerbetjening", kan dog – med udgangspunkt i ministerens rolle som regeringsmedlem – bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller "fysisk" møde med andre ministre samt embedsværkets bistand til politiske udspil som "policyoplæg", reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Det er på den anden side kommissionens opfattelse, at der normalt ikke vil være tale om politisk ministerbetjening – men "almindelig" (forvaltningsmæssig) ministerbetjening – når der er tale om behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktsforhold samt sager i forbindelse med udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Baggrunden for, at disse sagskategorier ikke har karakter af "politisk" ministerbetjening, er, at politiske synspunkter i sådanne sager i almindelighed ikke vil gøre sig gældende, og at ministeren i de nævnte sammenhænge typisk vil optræde som forvaltningschef.

6.4.3. Betydningen af centraladministrationens organisering og arbejdsformer

Som det fremgår af pkt. 6.4.2 ovenfor, er det kommissionens opfattelse, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren i dennes funktion som regeringsmedlem – den politiske ministerbetjening – er et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, idet en sådan fortrolighed er en væsentlig forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra sine egne embedsmænd – det vil sige de embedsmænd, der er ansat i det pågældende departement – er undergivet fortrolighed i medfør af

bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 (lovudkastets § 23, stk. 1), hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter.

Derimod er den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra "eksterne" embedsmænd i almindelighed ikke undergivet fortrolighed. Spørgsmålet er imidlertid, om der på grund af en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening samt i lyset af et øget tværministerielt samarbejde er grund til at udvide fortrolighedssfæren til også at omfatte den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra "eksterne" embedsmænd, det vil sige embedsmænd, der er ansat i underliggende styrelser eller direktorater eller i andre ministerier. Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

6.4.3.1. Øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening

Efter den gældende offentlighedslov er udgangspunktet, at udveksling af dokumenter mellem et departement på den ene side, og underliggende styrelser eller direktorater på den anden side, ikke betragtes som intern brevveksling, idet de enkelte departementer og styrelser eller direktorater i almindelighed anses for forskellige myndigheder i offentlighedslovens forstand, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor. Dette indebærer, at de udvekslede dokumenter er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Denne retstilstand indebærer, at f.eks. en underliggende myndighed afskæres fra i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening at kunne udveksle internt eller foreløbigt arbejdsmateriale i fortrolighed med den pågældende myndigheds departement. Som eksempel kan nævnes, at en styrelses udkast til besvarelsen af et folketingsspørgsmål ikke kan undtages fra aktindsigt som et internt arbejdsdokument efter offentlighedslovens § 7, når det sendes til departementet.

Den manglende adgang til i fortrolighed at kunne udveksle internt arbejdsmateriale i sager om ministerbetjening giver i stigende grad anledning til problemer. Dette skyldes, at der i forhold til en række ministerområder er gennemført væsentlige strukturændringer bl.a. med hensyn til behandlingen af sager om ministerbetjening. Styrelser og direktorater varetager og deltager således i stigende grad – og i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 – i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, herunder sager om udvikling og fastlæggelse af regeringens politik og i sekretariatsbetjeningen af ministeren. Dette var opgaver, der tidligere i meget vidt omfang alene blev varetaget af departementerne.

Der henvises i den forbindelse til en analyse fra 2005 af centraladministrationens organisering, der er foretaget af Finansministeriet, og som er udgivet i publikationen "Centraladministrationens organisering – status og perspektiver" (2006). Analysen er den mest omfattende af sin art siden 1970'erne og omfatter 18 departementer og 57 styrelser og direktorater. I analysen er der således bl.a. anført følgende om arbejdsdelingen mellem departementerne og styrelserne, jf. a.st., side 10, side 14, side 44 og side 76:

> "Perioden fra 1980'erne og frem til i dag har været præget af en række moderniseringsinitiativer, der decentraliserede ansvar og kompetencer til de enkelte institutioner og som fokuserede på at påvirke institutionernes adfærd og holdninger snarere end den formelle struktur. Det styringsmæssige fokus ændrede sig i retning af at styre på mål, resultatkrav og rammer frem for detaljeret styring. Samtidig har departementerne delegeret flere opgaver vedrørende lovforberedelse, bistand til policy-udvikling mv. til styrelserne. Endvidere er der sket en centralisering af visse administrative funktioner på ministerområderne. Denne udvikling stiller nye krav til departementernes styringskapacitet og koncernstyring.
> [...]
>
> Ministerier med den smalle model er de mest vidtgående i relation til uddelegering af opgaver og kompetencer til styrelserne. Styrelserne er stærkt inddraget i policy-udviklingen på ministerområdet. Styrelserne forventes at levere færdige produkter til departementschefen og ministeren. Styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder er som konsekvens af delegationen forholdsvis høj.
> […]
>
> Der er i de senere år sket en udvikling, hvor også styrelsesdirektørerne i de ministerier, der har udlagt væsentlige opgaver til styrelserne, er beskæftiget med politisk-taktisk rådgivning af ministeren og policy-udvikling foruden ledelse af organisationen. Det giver også nye udfordringer til styrelsesdirektørerne om at kunne bygge bro mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering.

[…]

Selvom departementerne således fortsat spiller en hovedrolle i den politiske betjening viser interview, at der lægges mere kompetence ud til styrelserne for så vidt angår bidrag til politiske udspil, og at departementernes traditionelle monopol på policy-udvikling blødes op. Ligeledes er der blandt samtlige ministerier enten et ønske om, at styrelserne i højere grad bidrager til den politiske betjening eller et ønske om, at de kommer til det i fremtiden. ”

Det er kommissionens opfattelse, at styrelsernes og direktoraternes stigende varetagelse af og deltagelse i behandlingen af ministerrelaterede opgaver har ført til, at offentlighedsloven ikke yder den nødvendige beskyttelse af hensynet til fortrolighed omkring denne form for ministerbetjening. Den gældende retstilstand skaber således en risiko for, at ministeren bl.a. i forhold til sager, beslutninger og initiativer af politisk karakter ikke har mulighed for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket i tilfælde, hvor ekspertisen f.eks. er fordelt på et ministeriums departement samt underliggende forvaltningsmyndigheder. En sådan fortrolighed er som anført en forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at tungtvejende grunde taler for, at forskellige myndigheder inden for samme ministerområde i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening i fortrolighed kan afgive og modtage dokumenter, herunder forslag, udkast og lignende foreløbige dokumenter. Hertil kommer behovet for en beskyttelse af embedsværket i de underliggende styrelsers og direktoraters adgang til, på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre.

På den baggrund finder kommissionen, at der i offentlighedsloven bør indsættes en bestemmelse, hvorefter der gives adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når dokumenterne udveksles mellem et ministerium og dets underliggende myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, med tilhørende bemærkninger samt pkt. 6.4.4.1 nedenfor.

6.4.3.2. Øget samarbejde mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med sager af politisk karakter

Foruden departementernes øgede inddragelse af direktorater og styrelser i behandling af generelle projekter og sagskomplekser samt fastlæggelse og udvikling af regeringens politik, er der også sket en udvikling i samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter.

Den nævnte udvikling af det tværministerielle samarbejde har i første række sin baggrund i kompleksiteten af de problemstillinger, der præger den politiske dagsorden. En tilfredsstillende behandling af de komplekse problemstillinger nødvendiggør således en sammenhængende indsats inden for flere forskellige ministeriers ressort, hvilket indebærer, at koordination og samarbejde er påkrævet mellem ministerierne indbyrdes. Som eksempel kan nævnes, at en integration af indvandrere og flygtninge alene kan lykkes, hvis der sker en sammenhængende og koordineret indsats på forskellige ministeriers ressort. Overvejelser om politiske initiativer og tiltag indenfor dette område vil således efter omstændighederne kræve et samarbejde med hensyn til bolig-, erhvervs-, arbejdsmarkeds-, undervisnings-, social-, rets- og udgiftspolitik.

De komplekse problemstillinger har medført, at der i dag i meget vidt omfang sker en koordination mellem ministerier indbyrdes, når det gælder sager, beslutninger og initiativer af politisk karakter, og dette sker ofte i en meget tidlig fase af forberedelsen af den pågældende sag, beslutning eller initiativ, jf. ”Centraladministrationens organisering – status og perspektiver”, Finansministeriet (2006), side 22 ff., side 40 ff. og side 87 ff. I den nævnte publikation er således anført følgende på side 40 f. vedrørende tværministeriel koordination i centraladministrationen:

”Enhver regering har behov for at koordinere politikker og udspil fra forskellige ministerier. Den danske tradition for mindretalsregeringer betyder, at dette er mere end blot et spørgsmål om at sikre overensstemmelse mellem ministeriernes initiativer. Det skal således sikres, at der også er politisk enighed mellem de forskellige politiske partier i regeringen.

Danske regeringer har i store træk haft et økonomisk udvalg (Ø-udvalget) siden efterkrigstidens store økonomiske koordinationsopgaver. I 1982 etableredes regeringens koordinationsudvalg (K-udvalget), hvorefter de to udvalg sammen koordinerer regeringens politik. Sammensætningen og arbejdsdelingen mellem Ø- og K-udvalget afhænger af regeringen, herunder parti- og personkonstellationer, tyngden af tværgående policy-initiativer mv.

K-udvalget ledes af statsministeren og varetager større politiske sager og strategiske beslutninger. Ø-udvalget ledes af finansministeren og varetager alle sager med større økonomisk indhold. Regeringen har desuden et udenrigspolitisk udvalg, der spiller en nøglerolle i den danske EU-beslutningsprocedure.

Tendensen har siden starten af 1980'erne været en stadig tættere koordinering, hvor udvalgenes rolle har fået øget betydning ved hvert regeringsskifte. Ø- og K-udvalget understøttes begge i deres arbejde af forberedende embedsmandsudvalg på departementschefsniveau. Før det seneste regeringsskifte i 2001 var det kun tilfældet for Ø-udvalget, men der findes nu også en forberedelsesgruppe for K-udvalget. De enkelte udvalgs betydning varierer dog over tid bl.a. afhængigt af den politiske konstellation.

Behovet for mere tværgående koordination er et udtryk for, at politiske udspil, i et kompleks og udbygget velfærdssamfund som det danske, som hovedregel vil berøre flere ministerområder. Der er en tendens til, at den tværgående policy-koordination er blevet stærkere trods den formelle ressortopdelte struktur i centraladministrationen.

Tendensen til øget koordinering afspejles også i regeringsgrundlag og -programmer. Der er i de seneste år formuleret forholdsvis detaljerede mål for regeringens virke allerede ved dens tiltræden. Dertil kommer tidsbegrænsede ministerudvalg og handlingsplaner for større indsatsområder.

Sådanne fælles tiltag fordrer et langt mere koordineret samarbejde på tværs af ministerier end hidtil påkrævet og indskrænker i et vist omfang den enkelte ministers og det enkelte ministeriums rum for selvstændige initiativer.

Kravet om koordineret samarbejde på tværs af ministerier vedrører alle faser af beslutningsprocessen, herunder policy-formuleringen, implementeringen og opfølgningen på, om de gennemførte initiativer har medført de ønskede resultater. Tendensen udfordrer til en vis grad den formelle ressortopdelte struktur og opfølgningsmekanismer i centraladministrationen. "

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der også foreligger tungtvejende grunde til, at ministerier indbyrdes i fortrolighed kan udveksle dokumenter i forbindelse med den politiske ministerbetjening.

Det er kommissionens opfattelse, at behovet for i fortrolighed at kunne udveksle dokumenter i forbindelse med ministerbetjening er aktuelt, hvor en sag, beslutning eller et initiativ af politisk karakter berører flere ministeriers ressort, idet beslutningsprocessen kan være opdelt på en flerhed af ministerier, og koordination og samarbejde er påkrævet.

Endvidere er det kommissionens opfattelse, at det nævnte behov kan være til stede i forhold til en sag eller en beslutning, der som udgangspunkt alene berører et enkelt ministerium. Som eksempel herpå kan nævnes, at det i stigende omfang har vist sig nødvendigt for, at en minister kan besvare folketingsspørgsmål korrekt og fyldestgørende, enten at indhente bidrag fra et andet ministerium eller at sende et udkast til besvarelse til et andet ministerium med henblik på det pågældende ministeriums eventuelle bemærkninger til udkastet. De nævnte bidrag, der indhentes fra et andet ministerium, eller de nævnte svarudkast, som et ministerium sender til et andet ministerium, vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 7, men vil være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Herudover er det kommissionens opfattelse, at behovet for at beskytte det øgede tværministerielle samarbejde om sager, beslutninger og initiativer af politisk karakter – i lighed med det under pkt. 6.4.3.1 anførte – også hænger sammen med, at ministeren ikke, hvor ekspertisen er fordelt på flere ministerier, har mulighed for i tilstrækkeligt omfang at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket, hvilket er en forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

På denne baggrund og under hensyn til behovet for at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde,

uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre, finder kommissionen, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der giver adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når dokumenterne udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening, jf. således lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, med tilhørende bemærkninger samt pkt. 6.4.4 nedenfor.

6.4.4. Kommissionens forslag til nye bestemmelser, der skal beskytte den interne og politiske beslutningsproces

6.4.4.1. Kommissionens forslag til en ny bestemmelse i offentlighedsloven, der beskytter dokumenter, som udveksles i forbindelse med ministerbetjening

Som det fremgår af pkt. 6.4.3 ovenfor, har ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, skabt et styrket behov for, at forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i (den politiske) ministerbetjening.

Med henblik på at sikre fortrolighed i den nævnte forbindelse, finder kommissionen, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der indebærer, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte "interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underliggende myndigheder i forbindelse med ministerbetjening", jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1.

Endvidere finder kommissionen, at der bør indsættes en bestemmelse, som betyder, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte "interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening", jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, skal ses i lyset af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 29, hvorefter der vil være en pligt for forvaltningsmyndighederne til efter omstændighederne at give aktindsigt i interne faglige vurderinger, jf. pkt. 6.5.2 nedenfor.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, har i første række til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces i forbindelse med, at dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling og tilkendegive disse overvejelser skriftligt.

Kommissionen skal bemærke, at adgangen til at begrænse aktindsigten efter bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, kun vil gælde i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening. Det skal således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i

forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. pkt. 6.1.3.2 ovenfor.

Den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, i kommissionens lovudkast, sikrer som nævnt alene en beskyttelse af udveksling af interne dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. Kommissionen har bl.a. på grund af bestemmelsen i lovudkastets § 19, stk. 1, nr. 1, der – i lighed med den gældende lovs § 7, nr. 3 – indebærer, at brevveksling mellem en kommunes forskellige organer betragtes som intern (jf. pkt. 6.1.5 ovenfor), ikke fundet grundlag for at lade bestemmelsen i § 24, stk. 1, omfatte "borgmesterbetjening".

Kommissionen finder på grund af den foreslåede bestemmelses principielle karakter anledning til i det følgende nærmere at præcisere og afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde.

6.4.4.2. Nærmere om udtrykket "ministerbetjening"

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, tager som nævnt sigte på tilfælde, hvor der udveksles interne dokumenter eller oplysninger mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Den sagsbehandling, som finder sted i et ministeriums departement, vil i alle tilfælde formelt set ske på ministerens vegne. Det samme vil ofte gælde med hensyn til behandling af sager i ministerielle styrelser og direktorater. Det kan på den baggrund anføres, at enhver udveksling af dokumenter eller oplysninger til og fra f.eks. et ministerium formelt sker "i forbindelse med ministerbetjening". Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, har – bl.a. som følge af reglen i lovudkastets § 24, stk. 2, jf. pkt. 6.4.4.9 nedenfor – imidlertid et mere begrænset anvendelsesområde, og begrebet "ministerbetjening", der således har et mere snævert indhold, vil ikke kunne anvendes i forhold til enhver udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. to ministerier.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier, i § 24, stk. 1's forstand sker "i forbindelse med ministerbetjening", er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål, vil det uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret "bestilling" fra ministeren, og ved vurderingen af, om det må forventes, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Ved den konkrete bedømmelse af, hvorvidt en udveksling af interne dokumenter eller oplysninger kan anses for omfattet af § 24, stk. 1, bemærkes, at et dokument ikke bliver omfattet af bestemmelsen, blot fordi et ministeriums departement i forbindelse med en anmodning om bistand fra f.eks. en underordnet myndighed karakteriserer bistanden som ministerbetjening, ligesom det heller ikke vil være tilfældet, blot fordi den underordnede myndighed påfører dokumentet en bemærkning om, at det er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

På den anden side vil det forhold, at f.eks. et ministeriums departement har undladt at give udtryk for, at dokumentet skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, eller at dokumentet ikke bærer en

påtegning om, at det skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, heller ikke i sig selv indebære, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

Det er kommissionens opfattelse, at det afgørende for bestemmelsens anvendelse således – som nævnt ovenfor – under alle omstændigheder vil være, om udvekslingen af dokumenter mv. sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog efter omstændighederne kunne indgå som et moment, om en forvaltningsmyndighed selv har givet udtryk for, at det pågældende dokument mv. indhentes i forbindelse med ministerbetjening.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1 – i lyset af det, der er anført ovenfor under pkt. 6.4.2 ovenfor – skal fortolkes og anvendes restriktivt. I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der således lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det forhold, at det afgørende for § 24, stk. 1's anvendelse er, om udvekslingen af dokumenter eller oplysninger sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand, må i praksis forventes at betyde, at bestemmelsen fortrinsvist vil kunne anvendes i forhold til dokumenter eller oplysninger, der er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, jf. også pkt. 6.4.4.5 nedenfor om de typer af dokumenter og oplysninger, der er omfattet af § 24, stk. 1. Som det fremgår af pkt. 6.4.4.5, vil også interne dokumenter, der tidligere er udarbejdet, dog kunne undtages, hvis de udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

I forlængelse heraf bemærkes, at det forhold, at pressen udviser en interesse for en bestemt sag ikke indebærer, at det uden videre kan lægges til grund, at de (interne) dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udveksles mellem forskellige myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1. Også i sådanne tilfælde vil det afgørende være, om ministeren i forhold til det foreliggende spørgsmål har brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Der henvises i øvrigt til pkt. 6.4.4.9 nedenfor vedrørende kommissionens forslag til § 24, stk. 2, der generelt undtager en række sags- og opgavetyper fra § 24, stk. 1's anvendelsesområde.

6.4.4.3. Myndigheder omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, nr. 1

Udtrykket "et ministeriums departement" i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsmandsarbejdsgrupper, der i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder, jf. herved f.eks. FOB 1989, side 175 (Brundtlandssagen), der er gengivet ovenfor under pkt. 2.2.5.1. De dokumenter, som en sådan embedsmandsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1.

De forskellige nævn, udvalg og råd osv., som er oprettet i henhold til lovgivningen – f.eks. Flygtningenævnet, Dansk Sprognævn, Forskningsrådet – er derimod ikke omfattet af udtrykket "et ministeriums departement".

Ved udtrykket "underordnede myndigheder" i § 24, stk. 1, nr. 1, forstås de forvaltningsmyndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordnelsesforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyn-

digheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

Det er kommissionens opfattelse, at det i praksis som altovervejende hovedregel alene vil være de underordnede myndigheder, der er tæt på ministeren, og som beskæftiger sig med spørgsmål af politisk interesse, der vil udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. Det vil således i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der vil udøve ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening. Der henvises i den forbindelse også til de eksempler på § 24, stk. 1's anvendelsesområde, der angivet nedenfor under pkt. 6.4.4.4. og 6.4.4.5.

6.4.4.4. Anvendelsesområdet for den foreslåede § 24, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen vil således kunne finde anvendelse i forbindelse med udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen, ligesom bestemmelsen vil kunne finde anvendelse ved udveksling af dokumenter og oplysninger mellem to myndigheder, der er underordnet samme departement, f.eks. i forbindelse med udveksling af dokumenter mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse i tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Dette vil bl.a. omfatte følgende tilfælde:

Som eksempel på anvendelsesområdet for lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et lovudkast. Et sådant udkast vil på grund af bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, kunne undtages fra aktindsigt såvel forud for som efter en eventuel fremsættelse af det pågældende lovforslag for Folketinget. Dette svarer til det, der følger af den gældende lovs § 10, nr. 2, der dog alene vedrører brevveksling om lovgivning mellem departementer og f.eks. ikke brevveksling om lovgivning mellem en underordnet styrelse og vedkommende departement.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil også finde anvendelse i de tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål. Det nævnte svarudkast vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil desuden finde anvendelse i de tilfælde, hvor et ministeriums departement til brug for ministerens besvarelse af et folketingsspørgsmål anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed om dennes eventuelle bemærkninger til et svarudkast, der er udarbejdet af det pågældende departement. Ministeriets svarudkast og den underordnede myndigheds udtalelse vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Hvis den underordnede myndighed i forbindelse med høringen mundtligt fremsætter sine bemærkninger, som ministeriet noterer i et dokument, der ikke er omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, vil de nævnte oplysninger i sig selv være omfattede af § 24, stk. 1, nr. 1.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil endvidere kunne omfatte de tilfælde, hvor et politisk spørgsmål skal drøftes i Folketinget, og hvor et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde et notat til brug for f.eks. ministerens overvejelser af, hvilket standpunkt ministeren bør indtage i forhold til det omtvistede spørgsmål. Det pågældende notat vil kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Hvis den underordnede myndighed til brug for udarbejdelsen af

det nævnte notat indhenter et bidrag fra en anden myndighed, der er underordnet samme ministerium, vil også dette bidrag kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil herudover også kunne finde anvendelse i de tilfælde, hvor en minister overvejer, hvorvidt en række bestemmelser i en bekendtgørelse skal ændres. Hvis en underordnet styrelse anmodes om til brug for disse overvejelser at udarbejde et notat om fordele og ulemper ved at foretage en ændring af de omhandlede bestemmelser i bekendtgørelsen, vil dette notat også kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det samme gælder, hvis den underordnede styrelse udarbejder et udkast til bekendtgørelsen.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en minister i forbindelse med, at en sag har præget den politiske dagsorden, anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde udkast til en pressemeddelelse om de politiske initiativer, som ministeren har tænkt sig at tage i anledning af den nævnte sag.

I forlængelse af det nævnte eksempel kan der peges på, at lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, også vil kunne finde anvendelse, hvor ministerens beslutning om nye politiske tiltag ikke har sin baggrund i en bestemt sag, som har præget den politiske dagsorden, men hvor ministeren på eget initiativ beslutter, at der skal gøres en særlig indsats på et af ministeriets områder. Såfremt ministeren herefter anmoder en af sine underordnede myndigheder om at udarbejde et idékatalog, vil de dokumenter, der udveksles i den forbindelse, være omfattet af bestemmelsen. Hvis ministeren i forlængelse af modtagelsen af idekataloget anmoder den underordnede myndighed om at udarbejde et notat, som indeholder overvejelser om, hvorvidt der bør udarbejdes lovforslag, vil dette notat også være omfattet af bestemmelsen.

Det bemærkes, at det forhold, at lovudkastets § 24, stk. 1, alene finder anvendelse i tilfælde, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening, indebærer, at ikke ethvert dokument eller enhver oplysning som en underordnet myndighed (f.eks. en styrelse) sender til et departement, vil være omfattet af bestemmelsen. Det er – som nævnt – en forudsætning, at udvekslingen sker som led i ministerbetjening, og det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening i § 24's forstand, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

6.4.4.5. Anvendelsesområdet for den foreslåede § 24, stk. 1, nr. 2

Mens lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, en udvidet beskyttelse af samarbejdet "på tværs" mellem ministerierne.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, vil således give mulighed for at undtage dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem to ministeriers departementer (f.eks. mellem Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets departement), mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. mellem Finansministeriets departement og Arbejdsdirektoratet) og mellem to myndigheder, der er underordnet hvert sit ministerium (f.eks. mellem Udlændingeservice og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen).

Til illustration af anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, kan nævnes følgende eksempler:

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, vil kunne anvendes i det tilfælde, hvor statsministeren anmoder de andre ministre om bidrag til brug for udarbejdelsen af statsministerens nytårstale. De doku-

menter, der i den forbindelse udveksles mellem Statsministeriet og de andre ministerier, vil således kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, vil også kunne finde anvendelse, hvor f.eks. Justitsministeriet til brug for justitsministerens besvarelse af en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget anmoder Finansministeriet om udkast til "talepinde" eller "beredskabstalepunkter". Hvis Finansministeriet i den anledning indhenter bidrag fra en underordnet myndighed til brug for Finansministeriets udarbejdelse af "talepinde" eller "beredskabstalepunkter" til justitsministeren, vil de dokumenter, der udveksles i den forbindelse, i sig selv være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, medens de dokumenter, som Finansministeriet fremsender til Justitsministeriet vil være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 2.

Såfremt Justitsministeriet i det nævnte eksempel i stedet for anmoder en styrelse under Finansministeriet om et bidrag, vil dette bidrag også være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 2.

Endvidere vil lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne finde anvendelse i de tilfælde, hvor f.eks. Kirkeministeriet til brug for ministeriets udarbejdelse af besvarelse af et folketingsspørgsmål, der er rettet til kirkeministeren, anmoder en række andre ministerier om bidrag til besvarelsen. De bidrag, som de enkelte ministerier herefter udarbejder til brug for kirkeministerens besvarelse af spørgsmålet, vil således være omfattet af bestemmelsen.

Derudover vil lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2, omfatte de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed underordnet et ministerium (f.eks. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen) til brug for ministerens besvarelse af et folketingsspørgsmål anmoder en forvaltningsmyndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. Lægemiddelstyrelsen) om et bidrag. De dokumenter, der i den forbindelse udveksles mellem de to underordnede forvaltningsmyndigheder, vil således kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Endelig vil notater, redegørelser og udtalelser, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af udkast til regeringsinitiativer, som f.eks. nye handlingsplaner, være omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2. Det gælder også brevveksling mellem de nævnte myndigheder om lovgivning.

6.4.4.6. Typer af dokumenter og oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, beskytter alene udvekslingen af interne dokumenter og oplysninger, og beskyttelsen gælder alene, hvor udvekslingen sker som led i ministerbetjening. Bestemmelsen indebærer således ikke, at dokumenter og oplysninger, som i en anden sammenhæng har været afgivet til f.eks. en anden forvaltningsmyndighed, vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til § 24, stk. 1, blot fordi de udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Der vil i alle tilfælde skulle meddeles aktindsigt i de pågældende (eksterne) dokumenter og oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.

Omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, vil således være (interne) dokumenter, der f.eks. af en underordnet myndighed udarbejdes i forbindelse med ministerbetjening. Herudover vil allerede eksisterende interne dokumenter, der er omfattet af den gældende lovs § 7, og som f.eks. af en underordnet myndighed afgives til et ministeriums departement i forbindelse med ministerbetjening, være omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1. I den forbindelse kan der være grund til at fremhæve – jf. også pkt. 6.4.4.4 ovenfor – at bestemmelsen må forventes i praksis fortrinsvis at finde anvendelse i forhold til dokumenter eller oplysninger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, vil – som det fremgår af eksemplerne angivet under pkt. 6.4.4.4. og 6.4.4.5. – kunne finde anvendelse i forhold til forskellige typer af interne dokumenter (og

oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter", udkast til pressemeddelelser, udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner osv. Foruden de nævnte notater mv. vil også den skrivelse, hvorved et ministerium anmoder f.eks. et andet ministerium, om bistand mv., være omfattet af bestemmelsen.

6.4.4.7. Virkningen af, at et dokument eller en oplysning er omfattet af den foreslåede bestemmelse

Virkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen ikke i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed mister sin interne karakter. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, fraviger således den ordning, som bestemmelsen i den gældende lovs § 7 (lovudkastets § 23, stk. 1) bygger på, hvorefter § 7 som udgangspunkt kun er anvendelig i det omfang, de pågældende dokumenter er udarbejdet til eget brug og i øvrigt forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse, jf. pkt. 6.1.3 ovenfor. Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at der kan være grund til i lovudkastets § 23, stk. 1, der regulerer spørgsmålet om aktindsigt i interne dokumenter, at indsætte en bestemmelse, hvori det præciseres, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, også skal betragtes som interne dokumenter, jf. således lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 2.

Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og vedkommende underordnede myndighed i princippet anses som en (funktionel) enhed. Det bemærkes dog, at f.eks. et ministeriums departement og vedkommende underordnede myndighed ved udførelsen af andre opgaver fortsat vil betragtes som forskellige enheder, og en videregivelse af interne dokumenter omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, fra f.eks. departementet til den underordnede myndighed vil således fratage dokumentet dets interne karakter.

Kommissionen skal bemærke, at det forhold, at et dokument, f.eks. et bidrag til besvarelse af et folketingsspørgsmål, udarbejdet af en underordnet myndighed, ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24, stk. 1. Afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Med hensyn til betydningen af, på hvilket tidspunkt en aktindsigtsbegæring fremsættes, bemærkes, at i det tilfælde, hvor et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om et udkast til, hvordan et folketingsspørgsmål kan besvares, og der begæres aktindsigt i dette udkast hos den underordnede myndighed, inden udkastet er afgivet til det pågældende departement, skal aktindsigtsbegæringen behandles efter lovudkastets § 23, stk. 1. Baggrunden herfor er, at dokumentet ikke er blevet udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og derfor ikke falder ind under bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1. Det samme gælder det tilfælde, hvor et dokument, der er udarbejdet som led i udøvelsen af ministerbetjening, overhovedet ikke afgives til vedkommende departement.

Hvis begæringen om aktindsigt i et dokument, der er udarbejdet i forbindelse ministerbetjening, fremsættes over for den underordnede myndighed eller det pågældende departement, efter at dokumentet er afgivet til departementet, skal begæringen behandles efter § 24.

6.4.4.8. Videresendelse eller videreanvendelse af dokumenter og oplysninger omfattet af den foreslåede bestemmelse

Som nævnt under pkt. 6.4.4.7 vil et dokument, der udveksles mellem f.eks. en underordnet myndighed (den udfærdigende myndighed) og et ministeriums departement (den modtagende myndighed) i forbindel-

se med ministerbetjening, være omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, og det vil således – på trods af afgivelsen til en anden myndighed – ikke miste sin interne karakter.

I et tilfælde, hvor den udfærdigende (underordnede) myndighed efter at have afgivet et dokument i forbindelse med ministerbetjening (ministerbetjeningsdokument) anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden sammenhæng end ministerbetjening, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag, vil det pågældende dokument heller ikke miste sin interne karakter.

Hvis der i et tilfælde som det nævnte fremsættes en begæring om aktindsigt overfor den udfærdigende (underordnede) myndighed i selve "ministerbetjeningssagen", skal spørgsmålet om aktindsigt i ministerbetjeningsdokumentet behandles efter bestemmelsen i lovudkastets § 24. Begæres der derimod aktindsigt i den konkrete afgørelsessag, der indeholder en kopi af ministerbetjeningsdokumentet, skal spørgsmålet om aktindsigt i det pågældende dokument behandles efter bestemmelsen i lovudkastets § 23, stk. 1, der undtager interne dokumenter fra retten til aktindsigt.

I det tilfælde, hvor et ministerbetjeningsdokument (eller uddrag heraf) af den udfærdigende (underordnede) myndighed bliver afgivet til udenforstående – f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag – vil det (eller uddraget) fortabe sin interne karakter i overensstemmelse med de almindelige regler herom, jf. pkt. 6.1.3. Det pågældende dokument vil herefter være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Hvis ministerbetjeningsdokumentet af den udfærdigende (underordnede) myndighed afgives i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening, vil det derimod ikke fortabe sin interne karakter.

I det tilfælde, hvor et ministeriums departement, som den myndighed, der har modtaget ministerbetjeningsdokumentet, anvender det pågældende dokument i en sammenhæng, der ikke vedrører ministerbetjening, herunder afgiver det til udenforstående, vil ministerbetjeningsdokumentet miste sin interne karakter, og det vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Hvis det modtagende departement anvender ministerbetjeningsdokumentet i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening, herunder afgiver dokumentet til et andet ministerium i en sådan sammenhæng, vil dokumentet derimod ikke fortabe sin interne karakter.

Nedenfor gives en skematisk oversigt over, hvilke retlige konsekvenser der er forbundet med, at et ministerbetjeningsdokument videresendes eller videreanvendes af henholdsvis den myndighed, der har udfærdiget dokumentet, og den myndighed, der har modtaget det:

	Udfærdigende myndighed (den myndighed, der har udarbejdet ministerbetjeningsdokumentet, f.eks. en ministeriel styrelse)	Modtagende myndighed (den myndighed, der har modtaget ministerbetjeningsdokumentet, f.eks. et ministeriums departement)
Anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden intern sammenhæng, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret afgørelsessag	Dokumentet mister ikke sin interne karakter	Dokumentet mister sin interne karakter
Anvender ministerbetjeningsdokumentet i en anden intern ministerbetjeningssammenhæng	Dokumentet mister ikke sin interne karakter	Dokumentet mister ikke sin interne karakter

Afgiver ministerbetjeningsdokumentet til en anden myndighed i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening	Dokumentet mister ikke sin interne karakter	Dokumentet mister ikke sin interne karakter
Afgiver ministerbetjeningsdokumentet til udenforstående i andre tilfælde end i forbindelse med en anden sag om ministerbetjening	Dokumentet mister sin interne karakter	Dokumentet mister sin interne karakter

6.4.4.9. Kommissionens forslag til § 24, stk. 2

Det er som nævnt ovenfor under pkt. 6.4.2.3 kommissionens opfattelse, at der alene er behov for at sikre en fortrolighedssfære i forhold til det, der kan betegnes "den politiske ministerbetjening". I overensstemmelse hermed finder kommissionen ikke, at der er behov for i videre omfang end efter gældende ret at sikre fortrolighed i forbindelse med behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktsforhold samt sager i forbindelse med udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, jf. pkt. 6.4.2.3.

På denne baggrund finder kommissionen, at der i lovudkastets § 24, stk. 2, bør indsættes en bestemmelse, der fastslår, at bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, ikke gælder i forhold til de nævnte sags- og opgavetyper. Dette indebærer, at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktsforhold samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, ikke kan undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til, at dokumenterne eller oplysningerne udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Baggrunden herfor er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger bag lovudkastets § 24, stk. 1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 2.

Det er således kommissionens opfattelse, at hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces i almindelighed ikke vil veje tilstrækkeligt tungt til, at dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetyper, bør være undtaget fra aktindsigt i medfør af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 24, stk. 1.

Lovudkastets § 24, stk. 2, indebærer, at dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, ikke med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening, vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, vil udtalelsen således ikke være omfattet af § 24, stk. 1, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, vil endvidere ikke finde anvendelse i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af sager om indgåelse af kontraktsforhold. Dette udtryk, der er identisk med det, som anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, omfatter sager om indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 2, indebærer endvidere, at heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, vil § 24, stk. 1, finde anvendelse. Det vil sige, at de pågældende dokumenter og oplysninger

ikke vil kunne undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til, at de er blevet udvekslet som led i ministerbetjening.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det forhold, at interne dokumenter ikke kan undtages fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 24, stk. 1, i de sags- og opgavetyper, der er nævnt i lovudkastets § 24, stk. 2, ikke indebærer, at de pågældende dokumenter i forbindelse med afgivelse fra en myndighed til en anden myndighed i alle tilfælde bliver undergivet aktindsigt som eksterne dokumenter. De pågældende interne dokumenter vil således i lighed med afgivelse af sådanne dokumenter til en anden forvaltningsmyndighed i andre tilfælde end de, der er nævnt i § 24, stk. 2, efter omstændighederne også efter afgivelsen kunne bevare deres interne karakter. Dette vil således være tilfældet, hvis afgivelsen sker af retlige grunde mv., jf. således pkt. 6.1.3.3 ovenfor samt lovudkastets § 23, stk. 2. Betydningen af lovudkastets § 24, stk. 2, er, at de pågældende dokumenter ikke kan undtages med henvisning til, at de er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Kommissionen bemærker, at i de helt særlige tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af § 24, stk. 2, vil de pågældende dokumenter og oplysninger (også) kunne undtages efter lovudkastets § 33, nr. 5 (den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6).

Om bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 2, henvises i øvrigt til bestemmelsens bemærkninger.

6.4.4.10. Forslag til en bestemmelse, der undtager dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer

Offentlighedsloven indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Kommissionen finder, at der heller ikke i en ny offentlighedslov bør indføres en sådan almindelig adgang til at undtage dokumenter og oplysninger, der kan knytte sig til en politisk beslutningsproces, fra aktindsigt.

Imidlertid finder et flertal i kommissionen *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten),* at der særligt med hensyn til muligheden for, at ministre efter omstændighederne kan føre en fortrolig dialog med folketingsmedlemmer om politiske spørgsmål, er behov for at indføre en vis yderligere beskyttelse af hensynet til den politiske beslutningsproces.

Den gældende offentlighedslov giver således ikke adgang til, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1992, side 53, hvor Energiministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2 (den nugældende § 2, stk. 1, 3. pkt, om lovgivningssager) havde meddelt afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan", der af ministeriet var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at udkastet ikke skulle offentliggøres. Ombudsmanden fandt ikke § 2, stk. 2, anvendelig, men overvejede på eget initiativ, om der var hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 6, til at undtage handlingsplanudkastet fra aktindsigt. Ombudsmanden afviste imidlertid også dette hjemmelsgrundlag.

Flertallet foreslår, at der bliver indført en bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. således lovudkastets § 27, nr. 2.

I forhold til det, som mindretallet har anført nedenfor, skal flertallet navnlig bemærke, at man ikke deler den opfattelse, at den nævnte bestemmelse vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat.

Det skyldes for det første, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der således f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Det er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund.

For det andet er der ifølge flertallet ikke grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt.

Herudover skal flertallet understrege, at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde. Den vil således alene beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

Bestemmelsen vil derimod ikke omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere om forvaltningsretlige dispositioner, der er eller vil blive truffet på baggrund af den gældende lovgivning.

Endvidere skal flertallet understrege, at den foreslåede bestemmelse alene vil omfatte de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, vil således ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og indhold henvises i øvrigt til bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard, Steen Rønsholdt og Peter Skov Tvermoes*) udtaler i den forbindelse følgende:

> ”Det fremgår ikke af kommissoriet, at Offentlighedskommissionen skal overveje en ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, herunder ordførere for forligspartier, men de lovudkast, der har dannet grundlag for kommissionens drøftelser, har indeholdt en bestemmelse herom. En sådan undtagelse vil imidlertid betyde, at retten til indsigt for andre folketingsmedlemmer, medier, organisationer og befolkningen bliver væsentligt begrænset. Retten til indsigt og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og den foreslåede bestemmelse bør derfor ikke medtages.

Der er og skal fortsat være muligheder for fortrolige drøftelser om politiske initiativer. Folketingsmedlemmer og partigrupper er ikke omfattet af offentlighedsloven og har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. En minister har mulighed for i fortrolighed at udveksle mundtlige synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførere fra partier, f.eks. i forbindelse med forberedelsen af et lovforslag. En minister og folketingsmedlemmer har også mulighed for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed, indtil et eventuelt lovforslag fremsættes for Folketinget, jf. § 20 i lovudkastet, der svarer til § 2, stk. 1, 3. pkt. i den gældende offentlighedslov.

Den nye undtagelse for ministerbetjeningsdokumenter, jf. lovudkastet § 24, vil desuden medføre en større beskyttelse af forberedelsen af politiske initiativer på tværs af ministerier og styrelser. Denne undtagelse gælder for internt præget samarbejde om sagsforberedelse, men omfatter ikke dokumenter, ministre afgiver til Folketinget eller folketingsmedlemmer.

I de seneste årtier har ministre i stigende grad indbudt ordførere fra partier til forhandlinger med henblik på at indgå forlig om lovgivning, før et lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne udvikling har betydet, at vigtige dele af den politiske lovgivningsproces er flyttet fra møder i Folketingets udvalg til møder i ministerier. I realiteten har folketingsmedlemmer, der ikke deltager i ordførerkredsen bag et forlig, derved fået mindre adgang til indsigt i lovgivningsgrundlaget end hidtil, og Folketingets rolle i lovgivningsprocessen er svækket.

I forbindelse med politiske forlig om lovforslag bliver det ofte aftalt, at ordførerne fra forligspartierne skal følge implementeringen af loven evt. i form af en følgegruppe, hvor ordførerne mødes med ministeren. Opfølgningen har vekslende intensitet og kan f.eks. omfatte bekendtgørelser, planer og projekter. Rapportering fra ministeren, forhandlinger og beslutninger i ordførerkredsen kan i nogle tilfælde vedrøre opgaver, der må betragtes som forvaltningsanliggender, f.eks. et byggeri.

Forslaget til ny undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, sigter både på forberedelse og gennemførelse af lovgivning. Med tilføjelsen "anden tilsvarende politisk proces" bliver udveksling af dokumenter om andre generelle politiske initiativer, f.eks. planer og projekter, også undtaget fra aktindsigt. Hvis dette forslag til ny undtagelse gennemføres, vil retten til indsigt i grundlaget for væsentlige politiske beslutninger og dermed mulighederne for bred politisk debat blive alvorligt svækket.

Forslaget åbner mulighed for, at centraladministrationen/den enkelte minister kan kommunikere skriftligt med enkelte partigrupper, grupper af folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med udelukkelse af ikke blot befolkningen, men også den del af Folketinget, som ikke har modtaget information fra centraladministrationen. Et sådant lukket kommunikationssystem synes ikke blot uhensigtsmæssigt i forhold til offentlighedslovens overordnede formål, men også betænkeligt i forhold til magt- og funktionsdelingen mellem regeringen/centraladministrationen og Folketinget.

Selv med den tilstræbte snævre afgrænsning af bestemmelsens rækkevidde er der tale om en vidtgående undtagelse. "Lovgivning" udgør i sig selv en væsentlig del af Folketingets arbejde og med tilføjelsen "anden tilsvarende politisk proces", bliver der tale om en omfattende undtagelsesbestemmelse. Undtagelsesbestemmelsen bliver tilmed vanskelig at afgrænse i praksis. Begrebet "anden tilsvarende politisk proces" kommer til at udgøre bestemmelsens ydre grænse.

Nødvendige hensyn til fortrolighed sikres ved, at det som hidtil skal være muligt at holde lovforslag fortrolige indtil deres fremsættelse for Folketinget, jf. lovudkastet § 20, og hvor der foreligger særlige beskyttelseshensyn, skal oplysninger kunne undtages efter en konkret vurdering, jf. lovudkastet §§ 31, 32 og 33. Når der ikke er tale om forberedelse af lovgivning, og der ikke foreligger særlige beskyttelseshensyn, skal dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, imidlertid som hidtil være omfattet af retten til aktindsigt.

De formål offentlighedsloven skal varetage – herunder at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet - gør sig i særlig grad gældende i forhold til sager og spørgsmål, der har en politisk karakter, og ikke mindst i forhold til den politiske del af lovgivningsprocessen. Det har vital betydning for folkestyret, at dokumenter fra ministerier mv., der indgår som grundlag for politiske beslutninger, fortsat er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. "

6.4.4.11. Den interne og politiske beslutningsproces indenfor det kommunale og regionale område

Kommissionen finder, at der kan være behov for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale beslutningsproces i to nærmere angivne henseender. Det gælder således i de tilfælde, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner) samt disses medlemmer i forbindelse med, for det første økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, og for det andet i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Det anførte beskyttelsesbehov skal bl.a. ses i lyset af, at en del af de dokumenter og oplysninger, der måtte blive udvekslet mellem forskellige ministerier i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med kommunerne og regionerne – f.eks. om de årlige økonomiforhandlinger – vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter og således være undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets

§ 24, stk. 1. Derimod vil de tilsvarende dokumenter, der måtte blive udvekslet mellem KL og Danske Regioner på den ene side og kommunerne og regionerne på den anden side, være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, hvilket vil kunne indebære en ulighed mellem de statslige og de kommunale/regionale forhandlingsparter.

Behovet for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale politiske beslutningsproces skal også ses i lyset af, at KL og Danske Regioner – som noget nyt – inddrages under lovens anvendelsesområde, hvilket fra en praktisk betragtning skaber en øget mulighed for at få en indsigt i de kommunale/regionale forhandlingsparters forhandlingspositioner mv. i de omhandlede tilfælde.

Det nævnte beskyttelsesbehov skal herudover ses i sammenhæng med de ændringer i samarbejdet mellem på den ene side kommunerne og regionerne og på den anden side KL og Danske Regioner, som kommunalreformen har medført. Samarbejdet mellem KL og Danske Regioner og deres medlemmer (kommunerne og regionerne) er ændret efter kommunalreformen – hvor der er dannet 98 kommuner og 5 regioner – således at der i højere grad sker udveksling af interne dokumenter mellem foreningerne og deres medlemmer. Kommissionen har fået oplyst, at der i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger med staten og øvrige løbende forhandlinger om økonomi, investeringsplaner, handlingsplaner mv. udveksles interne dokumenter mellem foreningerne og deres medlemmer. For eksempel har KL's kommunikation om og forhandlinger med medlemskommunerne om de årlige økonomiforhandlinger som følge af kommunalreformen antaget en ny og mere intensiv karakter. Dette skyldes, at kommunernes antal er blevet reduceret væsentligt, og at den enkelte kommunes bidrag til helheden derfor forholdsmæssigt er forøget tilsvarende.

Det kan således konstateres, at der består en øget konsultation om konsekvenserne af forskellige tiltag KL og kommunerne imellem i forhold til før kommunalreformen, både i forbindelse med selve de økonomiske forhandlinger, som i forberedelserne og opfølgningen af disse. Dette gælder også for forholdet mellem Danske Regioner og regionerne.

Endvidere kan ansatte hos medlemmerne i visse tilfælde deltage i forhandlinger med staten. Kommissionen har således fået oplyst, at f.eks. enkelte regionsdirektører i nogle tilfælde har deltaget sammen med Danske Regioners repræsentanter i økonomiforhandlingerne med staten, og ansatte i regionerne kan sammen med ansatte i Danske Regioner udarbejde dokumenter til brug for forhandlerne, ligesom de sammen med sekretariatsmedarbejdere i foreningen kan sidde i forhandlingsberedskabet.

Der foretages – ligesom ved det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser for at betjene ministre – udveksling af interne dokumenter mellem medlemmerne og deres respektive foreninger for at betjene foreningernes politikere, når de forhandler eller udtaler sig på medlemmernes vegne.

Forhandlingerne eller drøftelserne kan bl.a. vedrøre statslige eller fælles politiske initiativer. Det kan f.eks. dreje sig om forslag til lovændringer, investeringsplaner eller aftaler om kræftpakker vedrørende behandling af patienter, i det omfang disse har karakter af politiske initiativer.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt ikke bør omfatte interne dokumenter, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner), samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer, jf. lovudkastets § 25. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse med hensyn til dens nærmere rækkevidde og indhold.

Det skal dog bemærkes, at et internt dokument omfattet af lovudkastets § 25 – i lighed med såkaldte ministerbetjeningsdokumenter omfattet af lovudkastets § 24 – efter omstændighederne vil kunne miste sin

interne karakter, hvis dokumentet videresendes eller videreanvendes af henholdsvis den myndighed, der har udfærdiget dokumentet, og den myndighed, der har modtaget det. Der henvises herom til det skema, der er optrykt under pkt. 6.4.4.8 ovenfor.

Bestemmelsen i lovudkastets § 28, stk. 1, om meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger samt lovudkastets § 29, stk. 1, om meddelelse af interne faglige vurderinger i endelig form, vil også gælde i forhold til dokumenter omfattet af § 25. Det samme gælder lovudkastets § 26, hvorefter retten til aktindsigt omfatter visse nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form.

6.4.5. Behovet for at opretholde den gældende lovs § 10, nr. 1 og 2

Det følger af den gældende lovs § 10, nr. 1 og 2, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder (nr. 1), samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove (nr. 2).

Det er kommissionens opfattelse, at det ikke er nødvendigt at opretholde de nævnte bestemmelser – bortset fra nr. 1's undtagelse af statsrådsprotokoller – da de dokumenter, der er omfattet af bestemmelserne, i det hele vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 24, stk. 1.

6.5. Ekstraheringspligt

6.5.1. Faktuelle oplysninger og eksterne faglige vurderinger

6.5.1.1. Indledning

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, der med visse ændringer videreføres i lovudkastets § 23 og § 27, indebærer, at interne dokumenter og andre nærmere angivne typer af dokumenter er undtaget fra aktindsigt.

Dette udgangspunkt er imidlertid modificeret ved den såkaldte ekstraheringspligt, der er fastsat i lovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen i § 11, stk. 1, fastslår, at oplysninger i dokumenter, der er omfattet af lovens § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Som det fremgår af pkt. 5.2.3 ovenfor, omfatter ekstraheringspligten i første række "egentlige faktuelle" oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

Endvidere omfatter ekstraheringspligten eksterne oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Således vil en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, være omfattet af ekstraheringspligten, i det omfang vurderingen fremgår af et dokument, der er omfattet af offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1-4 (eksterne faglige vurderinger).

Det er kommissionens opfattelse, at den gældende bestemmelse om ekstraheringspligt bør videreføres, idet bestemmelsen dog også skal omfatte de dokumenter, der kan undtages efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 24, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Kommissionen finder herudover, at bestemmelsen, der fastsætter ekstraheringspligten, skal ændres sprogligt, således at det kommer tydeligere til udtryk, at den omfatter såvel faktuelle oplysninger som eksterne faglige vurderinger. Kommissionen foreslår således, at ekstraheringspligten skal omfatte dels "oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen", dels "oplysninger om eksterne faglige vurderinger", der er relevante for sagen, jf. henholdsvis lovudkastets § 28, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Om den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 28, stk. 1, skal kommissionen indledningsvis bemærke, at ændringen i forhold til den gældende lovs § 11, stk. 1, består i, at ekstraheringspligten omfatter "oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen" og ikke "faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet", at det udtrykkeligt fremhæves, at pligten også omfatter eksterne faglige vurderinger, og at ekstraheringspligten efter forslaget også omfatter faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger i dokumenter omfattet af den nye bestemmelse i lovudkastets § 24, stk. 1.

Om den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 28, stk. 1, bemærkes følgende:

6.5.1.2. Nærmere om udtrykket "oplysninger om en sags faktiske grundlag", eksterne faglige vurderinger mv.

6.5.1.2.1. Oplysninger om sagens faktiske grundlag

Det følger af gældende ret, at det afgørende for, om en oplysning er omfattet af udtrykket "oplysninger om faktiske omstændigheder", er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Det er kommissionens opfattelse, at denne retstilstand – uanset den ændrede formulering af "ekstraheringsbestemmelsen" – skal videreføres.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag omfatter på denne baggrund "egentlige faktuelle oplysninger" samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen. Denne retstilstand forudsættes videreført, idet der dog henvises til den udtrykkelige regel om ekstrahering af eksterne faglige vurderinger i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 6.5.1.5 nedenfor.

Med "egentlige faktuelle oplysninger" sigtes der f.eks. til oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt.

Det bemærkes, at udtrykket "oplysninger om en sags faktiske grundlag" i lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt., også omfatter de metoder og forudsætninger, der knytter sig til "de faktuelle oplysninger". Det vil sige, at ekstraheringspligten f.eks. vil omfatte eventuelle oplysninger i et internt dokument om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt.

Det bemærkes endvidere, at visse typer af generelle forvaltningssager i almindelighed ikke vil indeholde oplysninger om sagens faktiske grundlag i den betydning, som dette udtryk er forstået ovenfor. I det omfang sådanne oplysninger indgår i generelle forvaltningssager, er de imidlertid omfattet af ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af

standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der som sådanne ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Som noget særligt gælder ekstraheringspligten også i forhold til *endelige beslutninger* vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument, der ikke er omfattet af lovudkastets § 26, nr. 1, hvorefter der gælder en ret til aktindsigt i et *selvstændigt* internt dokument, der alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten vil således f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning, og derfor ikke vil være omfattet af § 26, nr. 1. Ekstraheringspligten gælder alene i forhold til gengivelsen af endelige beslutninger om en sags afgørelse, og således ikke i forhold til en gengivelse af beslutninger, der er foreløbige eller lignende.

6.5.1.2.2. Oplysninger om metoder og forudsætninger vedrørende offentliggjorte analyser og beregninger

Kommissionen skal fremhæve, at eksterne faglige vurderinger skal ekstraheres efter § 28, stk. 1, 2. pkt., og at interne faglige vurderinger – herunder metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser, som knytter sig til et fremsat lovforslag, eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende – under de betingelser, der er nævnt i § 29, stk. 1, skal ekstraheres.

Kommissionen finder i den forbindelse anledning til at fremhæve, at der uden for de tilfælde, der er omfattet af § 29, stk. 1, vil kunne være knyttet en betydelig offentlig interesse til at få kendskab til de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed, er anvendt ved beregninger og analyser. Det vil sige, at der også i forhold til metoder og forudsætninger, der vedrører beregninger og analyser i endelig form, der ikke knytter sig til et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende – og som derfor ikke vil være omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1 – vil kunne være en offentlig interesse i at få kendskab til metoderne og forudsætningerne.

En interesse af den nævnte karakter vil være særlig udtalt, hvis der er tale om en beregning eller analyse, der er offentliggjort eller i øvrigt er tilgængelig efter offentlighedslovens almindelige regler. I sådanne tilfælde må en forvaltningsmyndighed – i det omfang, der f.eks. eksisterer et internt dokument, der indeholder en beskrivelse af de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved en beregning eller analyse – være særlig opmærksom på, om der bør gives aktindsigt heri efter meroffentlighedsprincippet. Dette princip indebærer, at en forvaltningsmyndighed i videre omfang end offentlighedsloven forpligter til – og med respekt for bl.a. reglerne om tavshedspligt – *kan* give adgang til aktindsigt, jf. lovudkastets § 14.

Det er kommissionens opfattelse, at en forvaltningsmyndighed ved vurderingen af, om der i de nævnte tilfælde bør gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i oplysninger om de metoder og forudsætninger, der af myndigheden er anvendt ved beregninger og analyser, skal foretage en afvejning af på den ene side den nærmere karakter af de hensyn, der måtte tale for, at der meddeles aktindsigt, overfor på den anden side hensynet til forvaltningsmyndigheden, herunder hensynet til den interesse den pågældende myndighed måtte have i, at der sikres fortrolighed om myndighedens egne eventuelt foreløbige interne overvejelser.

Kommissionen skal sammenfattende om spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i f.eks. et internt dokument om metoder og forudsætninger bemærke følgende:

I det omfang der i det pågældende dokument måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om sagens faktiske

grundlag (f.eks. såkaldte egentlige faktuelle oplysninger), vil oplysningerne om de metoder og forudsætninger, som myndigheden har anvendt, skulle ekstraheres efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt. Oplysninger om metoder og forudsætninger vil i det nævnte tilfælde således også selv blive betragtet som en del af sagens faktiske grundlag.

I det omfang der i det pågældende dokument måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, vil oplysningerne om sådanne metoder og forudsætninger skulle ekstraheres efter lovudkastets § 29, stk. 1, idet de vil blive betragtet som en del af de interne faglige vurderinger, jf. nærmere herom pkt. 6.5.2.3 nedenfor.

I det omfang der i et internt dokument måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser i endelig form, der ikke knytter sig til et fremsat lovforslag mv., vil oplysningerne om sådanne metoder og forudsætninger kunne udleveres efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14. I den forbindelse vil det efter kommissionens opfattelse i forhold til spørgsmålet om meroffentlighed gøre en forskel, om der er tale om (interne) beregninger og analyser, der er undtaget fra aktindsigt, eller om der er tale om beregninger eller analyser, der er offentliggjort eller i øvrigt er tilgængelige efter offentlighedslovens almindelige regler. En forvaltningsmyndighed vil efter kommissionens opfattelse alene i de sidstnævnte tilfælde – det vil sige, hvor der er tale om beregninger eller analyser, der er offentliggjort eller i øvrigt er tilgængelige efter offentlighedslovens almindelige regler – skulle være særlig opmærksom på, om der bør overvejes at gives aktindsigt i de omhandlede(interne) metoder og forudsætninger efter meroffentlighedsprincippet

6.5.1.3. Relevante oplysninger

Det er efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt. (og § 28, stk. 1, 2. pkt., der vedrører eksterne faglige vurderinger), en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne "er relevante for sagen". Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 11, stk. 1, indtræder ekstraheringspligten, hvis de faktiske omstændigheder er af "væsentlig betydning" for sagsforholdet.

Anvendelsen af udtrykket oplysninger, der er "relevante", indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske omstændigheder, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres. Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som for en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder med andre ord en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal i øvrigt foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres; som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund ekstraheres, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning.

6.5.1.4. Nærmere om udtrykket "for sagen"

Det er efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt. (og § 28, stk. 1, 2. pkt.), en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante "for sagen" (og ikke som tidligere "for sagsforholdet"). Kommissionen har foreslået denne ændring, fordi det bl.a. uden for afgørelsessager i praksis har vist sig vanskeligt nærmere at fastlægge, hvad der skal forstås ved udtrykket "sagsforholdet".

I den forbindelse skal kommissionen bemærke, at det principielt set kan anføres, at al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, kan afgrænses som og opdeles i sager. Med udtrykket "sagen" sigtes der imidlertid i denne sammenhæng til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg mv., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil "sagen" i § 28, stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke "det at føre en oversigt".

Kommissionen skal i øvrigt bemærke, at der ikke med den ændrede formulering ændres ved, at ekstraheringspligten også – som efter gældende ret – omfatter store sager.

Med hensyn til den nærmere fastlæggelse af sagsbegrebet henvises til kapitel 15, pkt. 7.2, ovenfor, hvor kommissionen har behandlet dette spørgsmål i tilknytning til spørgsmålet om undtagelse af sager fra retten til aktindsigt.

6.5.1.5. Eksterne faglige vurderinger

Som nævnt under pkt. 6.5.1.1 foreslår kommissionen, at der i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., skal fastsættes en pligt til – i lighed med oplysninger om sagens faktiske grundlag – at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i eksterne faglige vurderinger. Bestemmelsen tager således sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en forvaltningsmyndighed mundtligt, og som er indeholdt i de dokumenttyper, der er nævnt i bestemmelsen.

Formålet med bestemmelsen i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. – samt bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., om ekstrahering af interne faglige vurderinger – er at give offentligheden adgang til at få indsigt i de faglige vurderinger, der knytter sig til den enkelte sag.

Ved en faglig vurdering forstår kommissionen en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering vil således efter omstændighederne være en udtalelse om f.eks. tekniske, juridiske eller økonomiske spørgsmål. Om den nærmere afgrænsning af udtrykket faglig vurdering henvises til bemærkningerne i pkt. 6.5.2 nedenfor.

Det er imidlertid alene eksterne faglige vurderinger, der skal meddeles aktindsigt i efter lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. Omfattet af dette er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen er gengivet i et dokument, der er omfattet af bestemmelsen.

Endvidere vil erklæringer fra f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for en forvaltningsmyndighed uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, skulle anses for eksterne faglige vurderinger.

Faglige erklæringer, der udarbejdes af myndighedens egne fastansatte medarbejdere, f.eks. lægekonsulenters udtalelser til Arbejdsskadestyrelsen, anses derimod som interne faglige vurderinger og vil derfor efter omstændighederne være omfattet af den nye bestemmelse, der foreslås indsat i forvaltningsloven, jf. herom nedenfor under pkt. 6.5.2.7.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 28, stk. 1, er interne. Der vil således ikke skulle meddeles aktindsigt i disse vurderinger og udtalelser i medfør af lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. Derimod vil der kunne være adgang til aktindsigt i de nævnte dokumenter efter bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Det bemærkes, at det ikke – som i forhold til interne faglige vurderinger efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. – er en betingelse for at få meddelt aktindsigt i eksterne faglige vurderinger, at de foreligger i endelig form. Dette indebærer, at retten til aktindsigt efter lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., også omfatter foreløbige faglige eksterne vurderinger, der indgår i en sag.

Det er kommissionens opfattelse, at ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. – til forskel fra ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt. – ikke skal omfatte eksterne faglige vurderinger, der findes i dokumenter omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, der undtager myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Dette skyldes, at § 27, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa. En ekstraheringspligt, der indebar, at der skulle meddeles aktindsigt i eksterne faglige vurderinger i dokumenter omfattet af § 27, nr. 4, ville indebære, at bestemmelsens formål forskertses.

6.5.2. Interne faglige vurderinger

6.5.2.1. Indledning

Det er som nævnt ovenfor under pkt. 6.1.1.3 kommissionens opfattelse, at de hensyn, der ligger bag offentlighedsloven, tilsiger, at der skabes en vis adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i interne dokumenter (lovudkastets § 23, stk. 1). Det er kommissionens opfattelse, at de samme hensyn fører til, at der indføres en ret til indsigt i interne faglige vurderinger, der er indeholdt i de dokumenttyper, der er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1 (ministerbetjeningsdokumenter) og lovudkastets § 27, nr. 1-3 (”særlige” dokumenttyper).

På den anden side er det kommissionens opfattelse, at det er væsentligt, at de hensyn, der i første række begrunder en undtagelse af de nævnte dokumenter fra retten til aktindsigt, ikke tilsidesættes. Det er således kommissionens opfattelse, at der skal tages højde for disse hensyn ved den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af adgangen til aktindsigt i interne faglige vurderinger.

Det er på baggrund af en samlet afvejning af de hensyn, der taler for og imod indsigt i interne faglige vurderinger, kommissionens opfattelse, at der skal indføres en adgang til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger, hvis vurderingerne foreligger i endelig form, og hvis de indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. Adgangen til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger skal dog efter flertallets opfattelse *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* ikke gælde vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug

for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner), jf. således lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt.

Om den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 29, stk. 1, bemærkes følgende:

6.5.2.2. Generelle bemærkninger om indsigt i interne faglige vurderinger

Formålet med den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 29, stk. 1, er at give offentligheden adgang til at få indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til f.eks. et fremsat lovforslag, og derved at imødekomme behovet for aktindsigt i grundlaget for sådanne forslag, jf. også pkt. 6.5.2.5 nedenfor.

Den nævnte ret til aktindsigt gælder dog ikke, hvis de pågældende faglige vurderinger er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 2, 2. pkt., jf. pkt. 6.5.2.6 nedenfor.

Bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, vil således – bortset fra de tilfælde, hvor det pågældende dokument er udarbejdet til brug for ministerrådgivning – indebære en udvidelse af retten til aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov. Efter bestemmelsen skal der som udgangspunkt f.eks. være ret til aktindsigt i endelige, faglige vurderinger, som indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, selv om oplysningerne ikke har været afgivet til andre forvaltningsmyndigheder. Der vil også være ret til aktindsigt i de nævnte faglige vurderinger, selv om oplysningerne alene er indgået i en korrespondance mellem ministerier om lovgivning.

Det nævnte krav om, at den interne faglige vurdering indgår i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, indebærer, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der måtte knytte sig til den (tidligere) del af redegørelsen mv., der ikke bliver offentliggjort, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (det vil sige inden offentliggørelsen) udgår af redegørelsen.

Der bemærkes, at bestemmelsen vil indebære ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i de nævnte sager, selv om vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, der beskytter udveksling af dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, finder alene anvendelse i forhold til "interne faglige vurderinger". Dette indebærer, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der er indeholdt i de af bestemmelsen omfattede dokumenter. Disse oplysninger og vurderinger vil derimod skulle meddeles efter lovudkastets § 28, stk. 1. De faglige vurderinger, som et ministerium måtte indhente fra f.eks. et andet ministerium i forbindelse med ministerbetjening, vil dog som følge af bestemmelsen i § 24, stk. 1, skulle betragtes som interne faglige vurderinger og være omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1.

6.5.2.3. Udtrykket "faglig vurdering"

Kommissionen foreslår som nævnt, at der efter omstændighederne skal være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger. Ved en faglig vurdering forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i den foreslåede bestemmelse til lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en faglig vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsmændenes rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsmændenes almindelige kvalifikationer.

På denne baggrund omfatter udtrykket "faglige vurderinger" de "rene" faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Det bemærkes, at udtrykket "faglige vurderinger" ikke alene omfatter det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering. Med hensyn til aktindsigt i metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser, men som ikke er omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., henvises i øvrigt til pkt. 6.5.1.2 ovenfor. Det fremgår heraf, at en forvaltningsmyndighed bør være særlig opmærksom på, om der efter meroffentlighedsprincippet bør gives aktindsigt i metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser, hvor beregningen eller analysen er offentliggjort eller i øvrigt er tilgængelig efter offentlighedslovens almindelige regler.

En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand.

Et dokument omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. (f.eks. et internt dokument), kan indeholde både interne faglige vurderinger og politisk-strategiske overvejelser. Da der efter § 29, stk. 1, 1. pkt., alene er en ret til indsigt i faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, vil der efter kommissionens opfattelse i almindelighed ikke være en risiko for, at aktindsigt i de nævnte faglige vurderinger kan afsløre et politisk initiativ, der kun er under overvejelse.

Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Der vil efter kommissionens opfattelse heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling. Det anførte gælder også i forhold til ekstrahering af de eksterne faglige vurderinger, der er omfattet af lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt.

Af de grunde, som er nævnt i forhold til ekstrahering af eksterne faglige vurderinger efter § 28, stk. 1, 2. pkt., er det kommissionens opfattelse, at § 29, stk. 1, 1. pkt., heller ikke bør omfatte ekstrahering af interne faglige vurderinger, der er indeholdt i dokumenter, der er omfattet af § 27, nr. 4, jf. pkt. 6.5.1.5 ovenfor.

6.5.2.4. Endelig form

Det er efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i endelig form, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (en endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

I forhold til det kommunale og regionale område er det kommissionsflertallets opfattelse *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten),* at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, når den indgår i det materiale, der tilgår og gøres tilgængelig for kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde i de pågældende organer. Dette gælder, uanset på hvilken papirmæssig eller elektronisk måde den interne faglige vurdering tilgår de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer. Interne faglige vurderinger, der udarbejdes i den kommunale og regionale forvaltning og ikke indgår i materialet til de pågældende kommunal- og regionalpolitiske organer, vil således ikke foreligge i endelig form.

Kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens eller regionens administration, (sagsindsigt), jf. lov om kommunernes styrelse § 9 samt regionslovens § 12, berøres ikke heraf.

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den "indgår" i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag. Det er herudover også en betingelse, at det pågældende lovforslag eller den pågældende redegørelse, handlingsplan eller lignende er fremsat/offentliggjort, jf. herved pkt. 6.5.2.5 nedenfor.

I forhold til spørgsmålet om, hvornår en intern faglig vurdering foreligger i endelig form inden for det kommunale og regionale område, udtaler et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* følgende:

> "Det er vigtigt at skabe gode muligheder for, at borgerne kan kontrollere og debattere grundlaget for politiske beslutninger, herunder interne faglige vurderinger i endelig form. Vi finder derfor ikke, at offentlighedens ret til indsigt skal afhænge af, om det faglige grundlag er formidlet til kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for et møde.
>
> Ifølge den kommunale styrelseslov § 8, stk. 4 og stk. 5, kan kommunalbestyrelsens flertal bestemme inden for vide rammer, hvorvidt materiale til sager på dagsordenen skal tilgå medlemmerne eller være tilgængeligt på anden måde. Disse bestemmelser, der ifølge regionsloven gælder tilsvarende for regionsrådet, er velbegrundede som styrelsesregler. Det vil derimod være i strid med offentlighedslovens formål, hvis det som foreslået gøres til en betingelse for aktindsigt i det faglige grundlag, at det politiske flertal i den enkelte kommune og region har sikret formidling til det politiske organ, der træffer en beslutning.
>
> Den foreslåede betingelse tager i øvrigt ikke højde for, at beslutninger i sager, der har offentlighedens interesse, kan delegeres fra politiske organer til administrationen evt. på baggrund af politisk bestemte mål og rammer. "

For så vidt angår mindretallets bemærkning om, at den foreslåede regel ikke tager højde for beslutninger i sager, der delegeres til den kommunale/regionale forvaltning, skal flertallet *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens*

Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten) bemærke, at KL og Danske Regioner har oplyst, at der ikke kendes eksempler på, at beslutningen om iværksættelse af et kommunalt eller regionalt politisk initiativ af en art, der er omfattet af § 29´s anvendelsesområde, delegeres til den kommunale/regionale forvaltning uden forudgående behandling i regionsrådet/kommunalbestyrelsen eller et udvalg. Skulle en sådan delegation helt undtagelsesvis forekomme, vil det kunne overvejes at give meroffentlighed i de interne faglige vurderinger, der er knyttet til beslutningen om iværksættelsen af et sådant offentliggjort initiativ.

6.5.2.5. Fremsat lovforslag eller offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende

Efter lovudkastets § 29, stk. 1, skal oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i de af bestemmelsen omfattede dokumenter, meddeles efter offentlighedslovens almindelige regler, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – med styrke taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det fremsatte lovforslag mv. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget mv. på.

Bestemmelsen omfatter fremsatte lovforslag samt offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner eller lignende. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der (efter omstændighederne) vil kunne være omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. For så vidt angår aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til konkrete afgørelsessager, henvises til pkt. 6.5.2.7 nedenfor, hvor kommissionen har foreslået indsat en regel i forvaltningsloven om aktindsigt i sådanne vurderinger.

Der kan i forlængelse af det anførte om, hvilke sager der vil være omfattet af bestemmelsen, være grund til at fremhæve, at bestemmelsen tager sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer.

I den forbindelse skal kommissionen bemærke, at det er en forudsætning for, at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen, at det pågældende initiativ har fået et vist konkret indhold og fast karakter. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud, f.eks. via en pressemeddelelse eller lignende. Derimod vil mere "løse", mundtlige udmeldninger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Eksempelvis vil det tilfælde, hvor en minister mundtligt tilkendegiver, at regeringen ønsker at nedsætte skatten, fordi det vil hjælpe på beskæftigelsen, i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Sådanne politiske initiativer vil dog være omfattet af bestemmelsen, hvis de på et senere tidspunkt får et mere konkret indhold og fast karakter, og i den forbindelse meldes mere endeligt ud.

Som nævnt tager bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer, og under hensyn til, at kommuner og regioner ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod i overensstemmelse med forpligtelserne i sektorlovgivningen udarbejder planer og regulativer, f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer, må bestemmelsen efter flertallet i kommissionen *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten*) antages at få et snævert anvendelsesområde i forhold til det kommunale og regionale område. Det

er således flertallets opfattelse, at kommunerne og regionerne i de nævnte tilfælde ikke tager et politisk initiativ i bestemmelsens forstand.

Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard, Steen Rønsholdt og Peter Skov Tvermoes)* udtaler i den forbindelse følgende:

> "Bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt., har også væsentlig betydning for den offentlige debat om politiske initiativer i kommuner og regioner. Som eksempler på politiske initiativer, hvor retten til indsigt i de faglige vurderinger har væsentlig betydning for den demokratiske proces, kan nævnes skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer. Kommuner og regioner handler inden for lovgivningens rammer. Uanset lovmæssig pligt for kommuner og regioner til at udarbejde planer mv., har kommunal- og regionalpolitiske overvejelser væsentlig betydning for beslutninger om indholdet. Det fremgår af indledningen til den politiske aftale juni 2004 om strukturreformen, at et af formålene har været at styrke den demokratiske proces: "Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt. Der skal arbejdes for at brede demokratiet ud, så borgerne inddrages aktivt i beslutningerne. Fremtidens kommuner skal finde nye former for inddragelse af borgere og brugere i de lokale beslutninger. ""

Det nævnte krav om et mere endeligt indhold af et politisk initiativ, før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er fremsat.

Kommissionen har overvejet, om der skal være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form allerede fra det tidspunkt, hvor udkast til et lovforslag faktisk offentliggøres, f.eks. på Høringsportalen, eller om denne ret først skal gælde fra det tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget.

Til støtte for det synspunkt, at der bør være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form allerede fra det tidspunkt, hvor et udkast til et lovforslag faktisk offentliggøres, kan der peges på, at hensynet bag en sådan aktindsigt – at bidrage til at kvalificere den offentlige debat om det offentliggjorte lovudkast – taler for, at der skal være adgang til indsigt i de nævnte faglige vurderinger allerede fra det tidspunkt, hvor lovforslaget faktisk offentliggøres, f.eks. på Høringsportalen, og ikke først fra det tidspunkt, hvor lovforslaget bliver fremsat for Folketinget.

Heroverfor kan der peges på, at lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., har til formål at understøtte, at offentligheden kan tage stilling til og drøfte det pågældende (offentliggjorte) initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget på. Bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., tager således sigte på at give indsigt i grundlaget for det endelige politiske initiativ (det fremsatte lovforslag) og ikke eventuelle udkast hertil (det lovudkast, der er sendt i høring).

Endvidere kan det anføres, at det i lovudkastets § 20 – i lighed med den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. – er fastsat, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før det pågældende lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne bestemmelse indebærer, at samtlige dokumenter, der indgår i lovgivningssagen – herunder også eventuelle interne faglige vurderinger – er undtaget fra aktindsigt, indtil det tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget. Bestemmelsen i lovudkastets § 20 indebærer i øvrigt, at der i de tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af et lovforslag, ikke vil være adgang til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Dette gælder også i de tilfælde, hvor det pågældende lovforslag (lovudkast) måtte have været sendt ud til høring. Det kan således anføres, at en adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form allerede fra det tidspunkt, hvor lovforslaget faktisk offentliggøres, ville bryde med bestemmelsen i lovudkastets § 20 og de hensyn til den (regerings)politiske beslutningsproces, denne bestemmelse tilsigter at beskytte.

På baggrund af en samlet afvejning finder kommissionen, at den foreslåede adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til lovforslag, først skal gælde fra det tidspunkt, hvor det pågældende forslag fremsættes for Folketinget, jf. således lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvor det er

anført, at "retten til aktindsigt […] omfatter […] interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag […]".

Det følger af det anførte, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag, men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt..

Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommissionen forudsætter, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Dette skyldes, at de hensyn til den (regerings)politiske beslutningsproces, der ligger bag lovudkastets § 20, i almindelighed ikke vil kunne begrunde, at det pågældende ministerium undlader at meddele meraktindsigt i de nævnte interne faglige vurderinger efter det nævnte tidspunkt, hvor lovudkastet er sendt i høring.

Kommissionen forudsætter således, at et ministerium efter, at et lovudkast er sendt i ekstern høring og offentliggjort på Høringsportalen, kun i særlige tilfælde, hvor modstående hensyn taler imod meroffentlighed, undlader at meddele meraktindsigt efter lovudkastets § 14, stk. 2. Som eksempel på et tilfælde, hvor der foreligger sådanne modstående hensyn, kan bl.a. nævnes den situation, hvor et ministerium har foretaget en endelig vurdering af de økonomiske konsekvenser, der er forbundet med et lovudkast, men som på grund af, at der ikke foreligger en endelig politisk stillingtagen til det udsendte lovudkast eller dets finansiering, ikke ønsker, at der meddeles indsigt i den pågældende økonomiske vurdering.

6.5.2.6. Dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner

6.5.2.6.1. Bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led – som et flertal i kommissionen *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* står bag,– fastsætter, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. pkt. 6.5.2.1 ovenfor. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om en offentliggjort politisk plan.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske "råderum", ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil kunne begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således efter flertallet i kommissionens opfattelse et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning, da indsigt i de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for denne rådgivning, vil kunne skabe en risiko for, at de hensyn, som bl.a. undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, skal varetage, vil blive tilsidesat.

Formålet med bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, er således at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovudkastets § 24, stk. 1, der sikrer en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces i forbindelse med, at dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder som led i ministerbetjening.

I den forbindelse bemærkes, at mens det afgørende for anvendelsen af § 24, stk. 1, er, om udvekslingen af dokumenter og oplysninger sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, har bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, om ministerrådgivning et mere begrænset anvendelsesområde.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

Om forholdet mellem "ministerbetjeningsdokumenter" omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, og "ministerrådgivningsdokumenter" omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., kan det i øvrigt nævnes, at et dokument vil blive betragtet som et "ministerbetjeningsdokument", hvis det pågældende interne dokument udveksles mellem f.eks. et departement og en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening. Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, selvom § 24, stk. 1, fortrinsvist vil finde anvendelse i forhold til sådanne dokumenter.

Endvidere er det ikke et krav for, at et dokument er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, at det tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det afgørende er, om udvekslingen af dokumentet eller oplysningen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Derimod er det – som nævnt ovenfor – en betingelse for, at der er tale om et "ministerrådgivningsdokument", at dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det vil sige at dokumenter, der tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet med dette formål for øje, ikke vil være omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Det anførte indebærer således, at det ikke vil være alle dokumenter, der vil have karakter af "ministerbetjeningsdokumenter" omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, som samtidig vil kunne karakteriseres som "ministerrådgivningsdokumenter" omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

På denne baggrund kan som eksempel på et ministerrådgivningsdokument nævnes et dokument, der umiddelbart tager sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til brug for Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen.

Det er kommissionsflertallets opfattelse, at der i tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt der foreligger et "ministerrådgivningsdokument" (der i givet fald ville være omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led), skal lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed, således at der ikke bør være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger.

Dokumenter, der blot indgår i en sag om ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, vil ikke være omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, og der vil være adgang til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., i de faglige vurderinger, der er indeholdt i sådanne dokumenter.

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning ikke bliver anvendt, betyder det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, at dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

6.5.2.6.2. Bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., sidste led, fastsætter, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3 (KL og Danske Regioner). Bestemmelsen indebærer, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om en af KL eller Danske Regioner offentliggjort handlingsplan eller lignende.

Baggrunden for bestemmelsen er – ligesom stk. 2, 2. pkt., 1. led – at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et dokument udarbejdet til formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, i sig selv må antages at kunne begrænse de pågældende politikeres politiske "råderum", ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af sådanne dokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som de pågældende politikere modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte rådgivning af de pågældende politikere.

Om den nærmere rækkevidde og indhold af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., sidste led, henvises til bemærkningerne til bestemmelsen.

6.5.2.6.3. Et mindretal i kommissionen *(Kate Bluhme, Ebbe Dal, Eva Ersbøll, Mikkel Hertz, Kim Hjerrild, Jette Kammer Jensen, Oluf Jørgensen, Christian Kierkegaard og Peter Skov Tvermoes)* udtaler følgende vedrørende lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. og 2. led:

> "Offentlighedskommissionens lovudkast vil styrke mulighederne for fortrolighed om sagsforberedelse.
>
> For den statslige forvaltning giver den nye undtagelse for ministerbetjening i lovudkastets § 24 mulighed for at forberede sager af politisk karakter uden offentlighed i tilfælde, hvor der samarbejdes mellem flere ministerier eller mellem et ministerium og dets underordnede styrelser. Hermed styrkes beskyttelsen af sagsforberedelse på tværs af ministerier og styrelser.
>
> Kommuner og regioner har allerede efter gældende lov mulighed for at beskytte sagsforberedelse, der involverer ansatte på tværs af myndighedens afdelinger og sektorer. Denne beskyttelse, der bygger på princippet om enhedsforvaltning, bliver opretholdt med lovudkastet. Den nye undtagelse i lovudkastet § 25 giver desuden mulighed for at beskytte udveksling af dokumenter mellem KL og Danske Regioner og disses medlemmer i forbindelse med økonomiske og politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.
>
> Det er vigtigt, at denne øgede beskyttelse af sagsforberedelse ikke står alene. Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutninger, og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 29 indeholder derfor en ny bestemmelse om ret til indsigt i interne faglige vurderinger. Den gælder vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Hensynet til den demokratiske beslutningsproces betyder, at offentligheden skal have ret til indsigt i det faglige grundlag for beslutninger, bortset fra de tilfælde, hvor særlige beskyttelseshensyn tilsiger, at oplysninger undtages efter konkret vurdering jf. lovudkastets §§ 30 – 33 og § 35.
>
> Kommunerne og regionerne træffer politiske beslutninger på mange forvaltningsområder, der har stor betydning for borgernes hverdag, og offentlighedens ret til indsigt i beslutningsgrundlaget har derfor vital betydning for det lokale og regionale demokrati. Kommissionsflertallet foreslår betingelser, der vil føre til særlige begrænsninger i retten til indsigt i kommuners og regioners beslutningsgrundlag. Kommissionsflertallet vil udelukke retten til indsigt i beslutningsgrundlaget for lovpligtige planer, f.eks. planer for sygehuse, skoler og kollektiv trafik. Kommissionsflertallet stiller desuden en betingelse, der vil gøre offentlighedens ret til indsigt afhængig af, om sagsmateriale er formidlet til kommunalbestyrelse, regionsråd eller disses udvalg. De foreslåede begrænsninger i retten til indsigt ved kommuner og regioners beslutningsgrundlag er vidtgående og må afvises (jf. dissensen til kommissionsflertallets opfattelser under pkt. 6.5.2.4 side 630 f. og 6.5.2.5 side 632 ff.).
>
> Retten til indsigt i faglige vurderinger, der indgår i beslutningsgrundlaget, må også omfatte beslutninger, der træffes af den politiske ledelse. I den statslige forvaltning vil ministre typisk blive involveret i de vigtigste sager. Den særlige undtagelse, som kommissionsflertallet

> foreslår for dokumenter, der er udarbejdet direkte til ministerrådgivning, vil derfor have den paradoksale konsekvens, at offentlighedens ret til indsigt reduceres væsentligt ved de vigtigste sager. En særlig undtagelse for ministerrådgivning kan desuden give grundlag for unødvendig mistillid til beslutningers kvalitet.
>
> Samme hensyn betyder, at retten til indsigt også må omfatte faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for rådgivning af formandskaberne i KL og Danske Regioner. Desuden vil den særlige beskyttelse af formandskabernes beslutningsgrundlag, som kommissionsflertallet foreslår, begrænse kommuner og regioners muligheder for at kontrollere og debattere formandskabernes beslutninger.
>
> Politiske beslutninger træffes ikke alene på grundlag af faglig viden. Politiske valg mellem flere muligheder baseres også på holdninger. Det er vigtigt for den demokratiske proces og beslutningers kvalitet, at både det faglige grundlag og de politiske holdninger fremstår så klart som muligt, og at offentligheden har mulighed for at kontrollere og debattere grundlaget for beslutninger.
>
> Retten til indsigt i det faglige grundlag hindrer ikke fuld fortrolighed om embedsværkets politisk-strategiske rådgivning af politikerne (der ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt). Det betyder, at politikerne fortsat suverænt kan afgøre, hvordan de over for offentligheden vil formulere de politiske holdninger og hensyn, der begrunder deres beslutninger. ”

Flertallet *(Hans Gammeltoft-Hansen, Ole Hasselgaard, Hans Høj, Poul Dahl Jensen, Thorkild Meedom, Kristian Korfits Nielsen, Mogens Pedersen, Vivian Grønvall Petersen, Steen Rønsholdt, Birgitte Sørensen, Hans B. Thomsen og Vibeke Vinten)* skal henvise til flertallets bemærkninger til mindretallets udtalelse i afsnit 6.5.2.4 sidste afsnit.

6.5.2.7. Interne faglige vurderinger i konkrete sager

Det er kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der bør være adgang til aktindsigt i de nævnte vurderinger også forud for, at en forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse i sagen. Vurderingerne skal dog foreligge i endelig form.

Formålet med en sådan bestemmelse vil være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således indebære, at en part vil have samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter mv., der er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold.

6.5.3. Ressourcehensyn

Kommissionen har på grund af den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæringer efter omstændighederne kan indebære for myndighederne, fundet, at en myndighed i særligt omfattende sager rent undtagelsesvis skal kunne undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter lovudkastets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 2, med henvisning til myndighedens ressourceforbrug, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det bemærkes, at undladelsen af at foretage ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug alene kan begrundes i sagens omfattende karakter. Hvis det forventede uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, vil bestemmelsen ikke kunne bringes i anvendelse.

Det ligger i betingelsen om, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering. En forvaltningsmyndighed vil i den forbindelse kun i undtagelsestilfælde kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, der er tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

Om det nærmere indhold af bestemmelserne i lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, henvises til bestemmelsernes bemærkninger.

6.5.4. Oplysninger, der fremgår af andre dokumenter mv.

Det følger af forarbejderne til den gældende lovs § 11, stk. 1, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen.

Kommissionen finder, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der fastslår denne retstilstand, og at der således ikke skal foretages ekstrahering efter § 24, stk. 1, § 29, stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 2, samt § 29, stk. 2.

Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 3, og § 29, stk. 2. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedens hjemmeside. I sådanne tilfælde kan forvaltningsmyndigheden således henvise den, der har anmodet om aktindsigt til, at oplysningerne kan findes på hjemmesiden.